



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Storia e filosofia del diritto e diritto canonico

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN : Giurisprudenza

INDIRIZZO: Unico

CICLO: XXIV

TITOLO TESI

**LE VARIAZIONI TERRITORIALI DELLE REGIONI EX ART. 132,  
COMMA 2, DELLA COSTITUZIONE: TRA POPOLAZIONI  
INTERESSATE, QUESITI REFERENDARI E FONTE  
COMPETENTE**

**Direttore della Scuola** : Ch.mo Prof. Avv. Roberto E. Kostoris

**Supervisore** :Ch.mo Prof. Avv. Gabriele Leondini

**Dottorando** : Daniele Trabucco



*A Francesca e Paolo, doni del cielo*



# INDICE

Introduzione	p. 1
Introduction	p. 3

## CAPITOLO I

### Premessa storica

1.1. Il primo riferimento tematico alle variazioni territoriali nell'art. 74 dello Statuto Albertino: le modificazioni delle circoscrizioni comunali dalla legge comunale e provinciale del 1865 a quella del 1915 (cenni).	p. 5
1.2 Le variazioni del territorio dei Comuni nella legge comunale e provinciale del 1934 (cenni).	p. 19
1.3. Le variazioni territoriali delle Regioni <i>ex art.</i> 132, comma 2, Cost. nel dibattito in seno all'Assemblea Costituente.	p. 25
1.4. L'oggetto della variazione: il territorio regionale. Tra Regioni "storiche" e Regioni "funzionali".	p. 43
1.5. Le variazioni territoriali come strumento per l'evoluzione del modello regionale in senso funzionale/programmatico?	p. 52
1.6. Il procedimento di variazione territoriale <i>ex art.</i> 132, comma 2, Cost. prima e dopo la riforma del Titolo V. Un breve inquadramento generale.	p. 58
1.7. La contestazione dei confini tra Comuni come forma particolare di variazione territoriale? A margine della sentenza n. 55/1993 della Corte costituzionale.	p. 61

## **CAPITOLO II**

### **Il concetto di popolazioni interessate**

- 2.1. Il contributo della dottrina nella individuazione delle popolazioni interessate prima della riforma del Titolo V della Costituzione. Le incongruenze tra disciplina costituzionale e disciplina statale di attuazione. p. 67
- 2.2. I primi tentativi di applicazione dell'art. 132, comma 2, della Costituzione p. 73
- 2.3. Dall'ordinanza n. 343/2003 alla sentenza n. 334/2004 della Corte costituzionale p. 75
- 2.4 I riflessi della sentenza n. 334/2004 sul comma 1 dell'art. 132 della Costituzione ed il recente intervento della Consulta: la sentenza n. 278/2011. p. 80
- 2.5. I punti critici, sollevati dalla dottrina, sulla sentenza n. 334/2004 della Corte costituzionale. p. 84
- 2.6. Le popolazioni interessate tra art. 132, comma 2 ed art. 133, comma 2 della Costituzione. p. 89
- 2.7. Un referendum anche per le popolazioni indirettamente interessate e controinteressate alla variazione territoriale? p. 97
- 2.8. Il diritto all'autodeterminazione delle popolazioni interessate: contenuti e limiti al suo esercizio. Diritto a disporre del proprio territorio o espressione del proprio punto di vista? p. 99

## **CAPITOLO III**

### **Il referendum delle popolazioni interessate e la sua natura giuridica**

- 3.1. La natura “ascensionale” del procedimento di variazione territoriale. p. 111
- 3.2. La richiesta alla variazione territoriale da parte di Comuni e Province: a) l’individuazione degli enti locali titolari del diritto di iniziativa. Il problema dell’autonoma iniziativa della Provincia. p. 113
- 3.3. segue: b) la natura giuridica della richiesta proveniente da Comuni e/o Province. p. 118
- 3.4. segue: c) la forma assunta dalla richiesta dei Comuni e/o delle Province. p. 122
- 3.5. segue: d) il caso della Provincia di Belluno e l’ordinanza 31 marzo-11 aprile 2011 dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. p. 124
- 3.6. Il delegato comunale (effettivo e supplente) nel procedimento di variazione territoriale: le ordinanze n. 69 e n. 296/2006 della Corte costituzionale. p. 131
- 3.7. segue: l’ ordinanza n. 99/2008 della Corte costituzionale. p. 135
- 3.8. segue: le ordinanze n. 189 e n. 434 del 2008 e n. 1 e n. 14/2009 della Corte costituzionale ed il problema del delegato comunale come “potere esterno” allo Stato-Apparato. p. 139

- 3.9. Gli enti locali territoriali interessati alla variazione territoriale come “poteri dello Stato”? Le ordinanze n. 264/2010 e n. 11/2011 della Corte costituzionale. p. 143
- 3.10. Il controllo di legittimità da parte dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione e la sua natura giuridica. p. 150
- 3.11. L’indizione del referendum di variazione territoriale. p. 160
- 3.12. Il referendum di variazione territoriale: aspetti generali. p. 161
- 3.13. Il referendum di variazione territoriale come atto di controllo: critica. p. 163
- 3.14. Il referendum di variazione territoriale come atto di iniziativa legislativa: critica. p. 164
- 3.15. Il referendum di variazione territoriale come atto avente natura deliberativa: critica. p. 167
- 3.16. Il referendum di variazione territoriale come atto avente natura mista: critica. p. 170
- 3.17. Il referendum di variazione territoriale e la sua natura consultiva. p. 173
- 3.18. È ammissibile un unico quesito referendario per più amministrazioni comunali? Il caso dei Comuni di Colle Santa Lucia, Livinallongo del Col di Lana, Cortina d’Ampezzo, dei Comuni dell’Altopiano di Asiago e di quelli dell’Alta Valmarecchia. p. 177
- 3.19. Il *quorum* nel referendum di variazione territoriale. p. 180
- 3.20. I referendum di variazione territoriale dal 2005 ad oggi. p. 186

## **CAPITOLO IV**

### **Il parere dei Consigli regionali**

- 4.1. La funzione del parere prima della riforma del Titolo V. p. 189
- 4.2. La “sicura incidenza” del parere dei Consigli regionali: dalla sentenza n. 334/2004 alla sentenza n. 246/2010 della Corte costituzionale. p. 190
- 4.3. Alcuni aspetti problematici alla luce della giurisprudenza costituzionale. È necessario ripensare una funzione diversa per il parere dei Consigli regionali? p. 193

## **CAPITOLO V**

### **La legge di variazione territoriale**

- 5.1. La presentazione del disegno di legge da parte del Ministro dell'Interno. p. 203
- 5.2. La natura giuridica della legge di variazione territoriale: aspetti generali. p. 207
- 5.3. segue: la problematica applicabilità dell'art. 132 della Costituzione alle Regioni speciali. Considerazioni preliminari. p. 211
- 5.4. segue: l'ipotesi di intervento con legge costituzionale nell'alveo del procedimento di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione. p. 213
- 5.5. segue: l'ipotesi di intervento attraverso il procedimento di revisione statutaria a prescindere dall'art. 132, comma 2, della Costituzione. p. 216

5.6. segue: alcune risposte dalla sentenza n. 66/2007 della Corte costituzionale e la preferenza per l'uso della legge ordinaria dello Stato.	p. 218
5.7. segue: la deliberazione e la promulgazione della legge di variazione territoriale.	p. 226
5.8. segue: la legge di variazione territoriale: fonte rinforzata o fonte atipica?	p. 229
5.9. La legge ordinaria dello Stato 3 agosto 2009, n. 117: il distacco dei Comuni dell'Alta Valmarecchia dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna.	p. 232
5.10. Le conseguenze del distacco-aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia.	p. 234
Conclusioni: <i>Riformare l'art. 132, comma 2, della Costituzione?</i>	p. 241
Bibliografia	p. 245

# INTRODUZIONE

Il presente lavoro di ricerca ha per oggetto di studio il fenomeno delle variazioni territoriali delle Regioni *ex art. 132, comma 2, della Costituzione*. Tali variazioni rappresentano una tematica antica e nuova allo stesso tempo: antica, perché la possibilità di procedere ad una modificazione dell'ente regionale fu prevista nella Costituzione; nuova, perché, fino a pochi anni or sono, nessun procedimento di variazione territoriale era mai stato attivato.

Questo è probabilmente uno dei motivi per cui la dottrina non ha mai prestato attenzione a questa norma costituzionale, lasciandola relegata nelle zone grigie dell'ordinamento dove la sua validità ha convissuto con la sua concreta inattuazione.

La situazione è mutata a partire dal maggio 2005 quando il Comune di San Michele al Tagliamento (Provincia di Venezia), primo in Italia, ha celebrato il referendum per il distacco dalla Regione del Veneto e la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Da questo momento, la dottrina ha iniziato ad occuparsi della questione con interventi particolareggiati sui vari istituti riguardanti il procedimento di variazione territoriale. Anche la giurisprudenza costituzionale ha iniziato ad essere investita delle prime questioni sul tema ed ha prodotto tre importanti sentenze: la sent. n. 334/2004, la sent. n. 66/2007 e la sent. n. 246/2010.

L'attivazione dei procedimenti di mutamento di appartenenza regionale, come è noto, dipende dal verificarsi di tre presupposti: 1) che la suddivisione regionale risulti inadeguata alla realtà economica, politica, sociale e culturale del Paese; 2) che l'inadeguatezza possa venir rimossa mediante la modificazione delle circoscrizioni regionali; 3) che i procedimenti siano adatti ad assecondare quella modificazione. La prima parte della ricerca vuole fornire una risposta a questi tre aspetti. Dopo i primi paragrafi di taglio storico, volti a mettere in rilievo come il fenomeno di variazione non sia stato assente dalla tradizione giuridica italiana, essendo già contemplato nello Statuto Albertino anche se limitatamente al mutamento delle circoscrizioni territoriali di Comuni e Province, il lavoro si concentra sul percorso che ha condotto all'approvazione, in Assemblea Costituente, dell'art. 132, comma 2, Cost. nella sua formulazione prima della riforma del Titolo V e sulle ragioni legate a questa scelta

del Costituente. Proprio l'analisi dei lavori preparatori, congiunta alle prime modalità applicative del procedimento di variazione territoriale per il passaggio di Comuni e Province da una Regione ad un'altra a partire dai referendum del 2005, diviene utile per mettere in rilievo come lo stesso non possa dirsi sufficiente utile per una evoluzione in senso "funzionale" dell'assetto regionale italiano, in ragione della limitata portata modificativa che esso, di fatto, è in grado di conseguire.

Il proseguo del lavoro, invece, dopo aver preliminarmente chiarito il concetto di popolazioni interessate (e le problematiche ad esso connesse), la cui consultazione con referendum diventa il momento principale dell'*iter* di modificazione, soprattutto a seguito della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, analizza i diversi istituti e momenti che caratterizzano il procedimento: dalla richiesta di avvio della procedura dell'art. 132, comma 2, Cost. da parte di Comuni e Province alla natura del referendum di variazione territoriale, dal ruolo assunto dai Consigli regionali nell'espressione del parere ai contenuti ed alle finalità della legge di modificazione. In particolare, questi non sono considerati in una prospettiva esclusivamente teorica ed astratta, ma studiati alla luce della prassi applicativa dell'art. 132, comma 2, Cost. Infatti, proprio questa prassi ha consentito di far emergere tutta una serie di problematiche sulle quali la dottrina non si era mai soffermata. Si pensi, in modo particolare, all'individuazione della fonte idonea in caso di distacco-aggregazione di un Comune o di una Provincia da una Regione ordinaria ad una Regione speciale, alla legittimità o meno di consultazioni referendarie unitarie ossia coinvolgenti più amministrazioni comunali anziché distinte per ciascuna realtà locale coinvolta (come nel caso dei Comuni dell'Altopiano di Asiago, dei Comuni di Cortina d'Ampezzo, Colle Santa Lucia e Livinallongo del Col di Lana e dei Comuni dell'Alta Valmarecchia), al contenuto del diritto di autodeterminazione delle collettività locali che trova la sua massima espressione nel referendum, ai problemi di ordine amministrativo-burocratico posti dalla prima legge di attuazione dell'art. 132, la n. 117/2009, relativa al distacco dei Comuni dell'Alta Valmarecchia dalla Regione Marche (Provincia di Pesaro-Urbino) e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna (Provincia di Rimini).

# INTRODUCTION

This research work deals with the phenomenon of territorial changes of Regions *ex art.* 132, paragraph 2, of the Constitution. These changes represent an old and a new matter at the same time: the former because the possibility of a regional body modification was provided for by the Constitution; the latter because until a few years ago no territorial variation procedure had ever been carried out.

This is probably one of the reasons why the doctrine has never paid attention to this constitutional norm, leaving it relegated to “grey areas” of the system, where its validity has coexisted with its concrete inability to be carried out.

This situation has changed since May 2005, when the Municipality of San Michele in Tagliamento (Province of Venice), for the first time in Italy, celebrated the referendum for the detachment from the Veneto Region and its aggregation to the Friuli-Venezia Giulia one. Since then, the doctrine began to be involved in this issue, with detailed interventions dealing with the territorial variation procedure. Constitutional jurisprudence also began to be involved in the first questions about this matter and it has produced three important judgements: the 334/2004 judgement, the 66/2007 judgement and the 246/2010 judgement.

It is known that the activation of procedures to change the regional membership depends on the occurrence of 3 assumptions: 1) that the regional division is inadequate to economic, political, social and cultural reality of the country; 2) that the inadequacy can be removed through the modification of regional constituencies; 3) that the proceedings are suitable to support that modification.

The first part of the research aims to provide a response to these 3 points. After the first paragraphs in a historical tone, designed to highlight how the changing phenomenon has not been absent from the Italian legal tradition, being already contemplated in the Albertine Statute although only for the change of territorial constituencies of Municipalities and Provinces, the work focuses on the path that led to the approval, in the Constituent Assembly, of article 132, paragraph 2, Cost. in its first form (before the reform of Title V) and on the reasons connected to this choice by the Constituent. The analysis of the preliminary works, joined with the first applications of the spatial variation for the passage of Municipalities and Provinces

from one Region to another, since the referendum in 2005, becomes useful to highlight as the same may not be sufficiently useful to an evolution in the “functional” sense of the Italian regional structure, owing to the limited extent of change that it is actually able to achieve.

The continuation of the work, however, after having clarified the concept of the involved populations (and the problems related to it), whose consultation by referendum becomes the main moment of the *iter* of modification, especially following the 18th October 2001 constitutional law, n. 3, analyzes the different institutes and moments that characterize the process: from the request to start the procedure dealt with the article 132, paragraph 2, Cost. by Municipalities and Provinces to the nature of the referendum of spatial variation, from the role played by regional Councils in the expression of their opinions about the contents and purposes of the law of modification.

In particular, these are not exclusively considered in a theoretical or abstract perspective, but studied highlighting the application of the article 132, paragraph 2, Cost. In fact, this article has led to the coming out of a whole series of issues which the doctrine had never dealt with before. Let's think, in particular, to the identification of a suitable source in case of detachment-aggregation of a Municipality or of a Province from an ordinary Region to a special one; to the legitimacy or the illegality of referendums that engage more unitary councils rather than distinct for each local reality involved (as in the case of the Municipalities of the Upland of Asiago, Cortina d'Ampezzo, Colle Santa Lucia and Livinallongo-Col di Lana and the Municipalities of Alta Valmarecchia), to the content of the right of self-determination of local government that finds its maximum expression in the referendum, to the bureaucratic-administrative problems raised by the first law implementing art. 132, n. 117/2009, concerning the detachment of the Municipalities of Alta Valmarecchia from the Marche Region (Province of Pesaro-Urbino) and their aggregation to the Emilia-Romagna Region (Province of Rimini).

# CAPITOLO I

## Premessa storica

**Sommario:** 1.1. Il primo riferimento tematico alle variazioni territoriali nell'art. 74 dello Statuto Albertino: le modificazioni delle circoscrizioni comunali dalla legge comunale e provinciale del 1865 a quella del 1915 (cenni) - 1.2 Le variazioni del territorio dei Comuni nella legge comunale e provinciale del 1934 (cenni) - 1.3. Le variazioni territoriali delle Regioni *ex art. 132, comma 2, Cost.* nel dibattito in seno all'Assemblea Costituente - 1.4. L'oggetto della variazione: il territorio regionale. Tra Regioni "storiche" e Regioni "funzionali" - 1.5. Le variazioni territoriali come strumento per l'evoluzione del modello regionale in senso funzionale/programmatico? - 1.6. Il procedimento di variazione territoriale *ex art. 132, comma 2, Cost.* prima e dopo la riforma del Titolo V. Un breve inquadramento generale - 1.7. La contestazione dei confini tra Comuni come forma particolare di variazione territoriale? A margine della sentenza n. 55/1993 della Corte costituzionale.

### **1.1 Il primo riferimento tematico alle variazioni territoriali nell'art. 74 dello Statuto Albertino: le modificazioni delle circoscrizioni comunali dalla legge comunale e provinciale del 1865 a quella del 1915 (cenni)**

Nello Statuto Albertino del 1848, esteso al Regno d'Italia nel 1861, non era ravvisabile alcuna disposizione normativa riferibile alle variazioni territoriali delle Regioni. L'esistenza di un ente regionale dotato di autonomia legislativa ed amministrativa non era presente nell'ordinamento statutario, trovando il suo ingresso con la Costituzione repubblicana del 1948 <sup>(1)</sup>. Il carattere accentrato dell'assetto

---

<sup>(1)</sup> L'idea di Regione si sviluppò quasi contemporaneamente al nuovo ordinamento dello Stato unitario con i progetti Farini-Minghetti del 1860-1861 che consideravano l'ente regionale come un momento di decentramento burocratico dell'apparato statale o meglio come un consorzio permanente ed obbligatorio tra le Province, idoneo a divenire lo strumento principale dell'azione dello Stato a livello periferico. Si veda, sulla ricostruzione storica dell'idea di Regione, F. BASSANINI-F. PINTO, voce *Regione*, in *Enc. Giur.*, Vol. XXVI, Roma, Treccani, 1991, p. 1 e ss. Con il Regio Decreto 8 settembre 1921 n. 1319, che doveva fornire una soluzione politica al Trattato di Saint Germain del 1919 (relativo all'annessione all'Italia di territori facenti parte del Regno Austro-Ungarico), venne istituita una Commissione consultiva per il riassetto dei territori del Trentino Alto Adige/Südtirol e della Venezia Giulia con il fine di valutare la possibilità di concedere a quegli ambiti territoriali un'autonomia regionale. Sebbene fosse questa la prima disposizione normativa che trattasse espressamente di Regioni, si era in presenza di un'autonomia diversa da quella stabilita dalla Costituzione repubblicana del 1948 in quanto assumeva un significato meramente politico e non giuridico. Ne dà conferma il fatto che l'esercizio di poteri legislativi venne attribuito alle Diete provinciali sopravvissute nelle nuove Province dopo la dissoluzione dell'Impero Austro-Ungarico. Sul punto *de quo*, G. ROLLA,

costituzionale statutario e la conseguente estraneità dell'organizzazione regionale rendevano impossibile l'individuazione di antecedenti normativi relativi alla tematica in esame. All'interno dello Statuto, un richiamo alle variazioni territoriali, ovviamente diverse da quelle regionali e riferibili ai Comuni, era rinvenibile nel disposto di cui all'art. 74 per cui "*Le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei Comuni e delle Province sono regolati dalla legge*"<sup>(2)</sup>.

La presente trattazione prende le mosse dal fenomeno delle variazioni territoriali all'interno dell'ordinamento statutario per due ordini di ragioni: il primo per dimostrare come le modifiche del territorio non costituiscono un *quid* introdotto dalla Costituzione repubblicana del 1948; il secondo per mettere in rilievo la differenza che, diversamente da quanto stabilito nell'art. 132, comma 2, della Carta costituzionale, le variazioni territoriali nel Regno di Sardegna prima e nel Regno d'Italia poi erano sempre variazioni interne dell'organizzazione statale periferica (non implicanti, cioè, la possibilità di una loro appartenenza ad altro ente diverso dallo Stato) e di tipo quantitativo (nel senso che verrà illustrato in seguito) e non anche mutamenti i quali, pur sviluppandosi all'interno dell'ordinamento costituzionale, si riferiscono all'appartenenza o meno di un Comune o di una Provincia ad un ente (la Regione) dotato, in base alla Costituzione, di una sua autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria. Si affronterà, in questo paragrafo e nel successivo, il tema delle diverse ipotesi modificatorie dei Comuni e non delle Province, poiché solo i primi hanno ricevuto una completa ed ampia disciplina normativa nelle diverse leggi comunali e provinciali delle quali si darà conto.

---

*Diritto Regionale e degli Enti Locali*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 20-21 e L. PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 3. L'istituzione, quindi, delle Regioni costituiva e costituisce una delle maggiori novità dell'ordinamento delineato dalla Costituzione del 1948 la quale, rovesciando l'indirizzo centralistico ereditato dal Regno d'Italia, "non solo ha potenziato le preesistenti autonomie locali, ma ne ha anche arricchito l'articolazione". Su questo ultimo punto, A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 3-4. Se, prima dell'entrata in vigore della Carta costituzionale, un ordinamento regionale era impedito, questo era dovuto al forte radicamento degli Stati preunitari ed alla coincidenza delle Regioni con gli antichi Stati: cfr., a riguardo, F. BARBAGALLO, *La difficile costruzione dello Stato nazionale in Italia*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 3/2010.

<sup>(2)</sup> Così, L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, in R.BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 2532.

Nella sua apparente linearità, l'art. 74 <sup>(3)</sup> presentava due profili: da una parte, il carattere unitario del Governo del Regno, per cui i Comuni e le Province erano considerati parti dell'amministrazione statale e privi di autonomia propria, dall'altra, un limite d'ingerenza per l'Esecutivo nella materia dell'ordinamento locale, salva diversa statuizione legislativa. Quanto al primo aspetto, differentemente dalla Costituzione belga del 1831, lo Statuto non riconosceva in capo a Comuni e Province un "potere municipale" <sup>(4)</sup> distinto dai poteri legislativo, esecutivo, giudiziario, ritenendo il complesso delle funzioni e degli organi locali derivare "da una particolare distribuzione delle tre funzioni statuali tra gli organi pubblici del centro e delle parti" <sup>(5)</sup>. Quanto, invece, al secondo punto, la norma vietava che il Governo potesse disporre liberamente delle istituzioni comunali, provinciali e, più in generale, della struttura amministrativa dello Stato <sup>(6)</sup>. Il divieto aveva il valore di proibire all'Esecutivo di ingerirsi autonomamente nella disciplina normativa degli ordinamenti comunali e provinciali, ma non fino al punto di escludere qualunque forma di intervento, qualora una legge, in modo temporaneo o permanente, gliene avesse delegato la facoltà <sup>(7)</sup>. La ragione volta ad escludere un intervento governativo sulla materia *de qua* affidandola all'organo legislativo, era determinata dalla "maggiore sicurezza, in quanto l'opera risultava meglio intonata alle aspirazioni dello spirito pubblico" evitando, in questo modo, un ulteriore accentramento di poteri <sup>(8)</sup>; si nutrivano, in altri termini, una fiducia pressoché illimitata nei confronti del

---

<sup>(3)</sup> L'origine dell'art. 74 dello Statuto Albertino era ravvisabile nella Costituzione francese del 1830 ed in quella belga del 1831. La prima dichiarava, all'art. 69, che "sarà provveduto consecutivamente e nel più breve termine possibile" ad organizzare "istituzioni dipartimentali e municipali fondate sopra un sistema elettivo". La seconda, all'art. 108, stabiliva che le istituzioni comunali e provinciali "sono regolate dalla legge". Per un sintetico inquadramento del periodo storico durante il quale fu approvata la Costituzione francese del 1830, si veda G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, Feltrinelli, 2006, pp. 134-137.

<sup>(4)</sup> Comuni e Province, nell'ambito dell'ordinamento statutario, erano considerati "organi dello Stato, viventi della stessa vita, ordinati allo stesso fine....le amministrazioni comunali e provinciali sono organi della Pubblica Amministrazione": così, F. CONTUZZI, *Trattato di Diritto Costituzionale*, Torino, Utet, 1895, pp. 502-503.

<sup>(5)</sup> Cfr., F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. III, Torino, Utet, 1909, pp. 593-595.

<sup>(6)</sup> Cfr., F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. III, op. cit., p. 596.

<sup>(7)</sup> Cfr., F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. III, op. cit., p. 597.

<sup>(8)</sup> Ancora, F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. III, op. cit., p. 597.

legislatore ed una profonda sfiducia verso il potere esecutivo in quanto considerato meno garantista <sup>(9)</sup>; inoltre, al tempo stesso, con la previsione di una riserva di legge, si esprimeva la mancanza di un' autonomia statutariamente prevista a favore di Comuni e Province.

Al momento della promulgazione dello Statuto da parte del Re Carlo Alberto, il 4 marzo 1848, l'amministrazione dei Comuni e delle Province nel Regno subalpino era disciplinata dal regio editto 27 novembre 1847. A seguito dell'entrata in vigore dello Statuto Albertino, si sentivano l'esigenza e la necessità, con decreto legislativo 7 ottobre 1848, n. 897, di adeguare, al nuovo assetto politico-costituzionale venutosi a delineare, l'ordinamento concernente Comuni e Province <sup>(10)</sup>; ma è solo alcuni anni dopo la proclamazione del Regno d'Italia (17 marzo 1861) <sup>(11)</sup>, che si pervenne alla prima normativa organica relativa alle istituzioni comunali e provinciali: la legge 20

---

<sup>(9)</sup> Così, S. FOIS, *La "riserva di legge". Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 92 e ss. Come è stato rilevato, nell'esperienza contrassegnata dalla forma di Governo monarchico-costituzionale, la riserva di legge era "identificata con la riserva di disciplina parlamentare, rappresentando una tappa più o meno stabile nella lotta costituzionale tra il Parlamento e la Corona". In questo senso, R. BALDUZZI-F. SORRENTINO, voce *Riserva di legge*, in *Enc. Dir.*, Vol. XL, Milano, Giuffrè, pp. 1212-1213.

<sup>(10)</sup> La prima sistemazione territoriale del Regno sabauda fu operata con l'editto di Vittorio Emanuele I del 7 ottobre 1814, poi rivisto con l'editto del 27 ottobre 1815 susseguente all'incorporazione della Liguria, mentre la riorganizzazione amministrativa definitiva fu sancita il 10 novembre 1818, quando venne stabilmente adottato il modello di compartimentazione lasciato dall'Impero Napoleonico, e basato su quattro livelli amministrativi: la *Divisione* corrispondente al Dipartimento e amministrata da un Governatore, la *Provincia* corrispondente all'Arrondissement, il *Mandamento* corrispondente al Cantone, e il *Comune* omonimo del caso francese. Con il regio editto del 27 novembre 1847, l'intero assetto delle amministrazioni locali assumeva una struttura piramidale di grande compattezza nella quale ogni organo era saldamente collegato con gli altri. Infatti, il Consiglio comunale, eletto dai cittadini a suffragio ristretto, designava i candidati tra i quali il Re sceglieva i membri del Consiglio provinciale che, a sua volta, avrebbe indicato i soggetti da proporre al sovrano per la nomina del Consiglio Divisionale e, da quest'ultimo, il Re avrebbe tratto due consiglieri straordinari per il Consiglio di Stato. Si introduceva, in questo modo, il principio rappresentativo a livello comunale temperato con quello della nomina dall'alto. Questo meccanismo non ebbe il tempo di dispiegare i propri effetti in quanto travolto dal nuovo regime costituzionale delineato dallo Statuto Albertino e dal decreto legislativo 7 ottobre 1848 n. 897 che, mutando impostazione, rese elettivi tutti i corpi deliberanti predisponendo, come contrappeso, una serie di controlli da parte dell'amministrazione centrale. Nei Comuni, le funzioni legislative erano affidate al Consiglio comunale che veniva sostituito, nell'intervallo tra le sessioni, da un Consiglio di Credenza o Delegato, eletto nel suo ambito, mentre le funzioni esecutive spettavano al Sindaco nominato dal Re per un triennio ed ai Vicesindaci nominati annualmente dall'Intendente. Quest'ultimo era posto a capo sia della Divisione sia della Provincia che la formavano e gli stessi elettori comunali sceglievano i componenti del Consiglio provinciale e di quello Divisionale. A riguardo, si veda, M. R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia. Dall'antico regime al fascismo*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 152-155.

<sup>(11)</sup> Per un sintetico inquadramento storico relativo al passaggio dal Regno del Piemonte al Regno d'Italia, si veda M. BERTOLISSI-R. MENEGHELLI, *Lezioni di Diritto Pubblico Generale*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 403-425.

marzo 1865, n. 2248 per l'unificazione amministrativa del Regno che, nell'Allegato A, conteneva la c.d. legge comunale e provinciale <sup>(12)</sup>).

Prima di analizzare in modo dettagliato le ipotesi di mutamento del territorio comunale in seno all'ordinamento statutario, risulta importante, in via preliminare, l'individuazione dell'autorità competente a modificare le circoscrizioni comunali <sup>(13)</sup>. L'art. 74 dello Statuto Albertino, nella sua laconicità testuale, non offriva alcun criterio utile circa la spettanza del potere modificatorio. Ci si chiedeva se esso spettasse solo al Parlamento, oppure anche al Governo. Diviene, pertanto, indispensabile coordinare e leggere il disposto statutario con le disposizioni normative delle diverse leggi comunali e provinciali che si sono succedute nel corso del tempo e che hanno assunto il carattere di una vera e propria interpretazione autentica <sup>(14)</sup>. La normativa del 1865 prescriveva una legge di delega *ad hoc*. Lo confermava l'art. 250 <sup>(15)</sup>, il quale disponeva che le facoltà spettanti al Parlamento, in merito al mutamento del territorio comunale, rimanessero delegate al Governo per cinque anni; tale delega venne poi rinnovata parecchie volte. Un'inversione di tendenza si verificò con l'entrata in vigore del regio decreto 4 maggio 1898, n. 164, nuovo testo unico della legge comunale e provinciale, che non riproduceva la norma dell'art. 250, escludendo, *de iure et de facto*, ogni riferimento allo strumento della

---

<sup>(12)</sup> Già prima della legge comunale e provinciale del 1865, il decreto Rattazzi (regio decreto 23 ottobre 1859, n. 3702) definiva con esattezza l'amministrazione locale del Regno di Sardegna che, sul modello francese, veniva suddiviso in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni. Le antiche Province del Regno, di limitata estensione, erano ridotte a circondari, riuniti nelle nuove Province e spesso coincidenti con le Divisioni del Regno sabauda.

<sup>(13)</sup> Da un punto di vista del Diritto Costituzionale, il territorio del Regno costituiva "un tutto omogeneo, un'unità indivisibile, nonostante le sue partizioni amministrative e giudiziarie". Così, S. ROMANO, *Corso di Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1941, p. 164 e ss.

<sup>(14)</sup> Cfr., S. ROMANO, voce *Comune*, in *Dig. It.*, Vol. VII, Torino, Utet, 1899, pp. 682-683. Le leggi comunali e provinciali del periodo statutario erano: legge 20 marzo 1865, n. 2248 (legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, Allegato A), regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921 (testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 4 maggio 1898, n. 164 (nuovo testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 21 maggio 1908, n. 269 (testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148 (approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 (approvazione testo unico della legge comunale e provinciale).

<sup>(15)</sup> Recitava l'art. 250: "E' limitato a cinque anni l'esercizio della facoltà accordata al Governo del Re di decretare l'unione di più Comuni o la disaggregazione delle loro frazioni secondo le disposizioni degli articoli 13, 14, 15 e 16 della presente legge".

delegazione legislativa <sup>(16)</sup>. Parte della dottrina <sup>(17)</sup> riteneva, in linea con la *ratio* della norma dell'art. 74 dello Statuto, che le attribuzioni all'Esecutivo, anche se permanenti, richiedessero sempre ed in ogni caso l'utilizzo della legge di delegazione. Eventuali dubbi sulla presunta incostituzionalità di questa scelta non potevano approdare ad alcun risultato, data "la teoria quasi universalmente accettata della modificabilità dello Statuto da parte del Parlamento" <sup>(18)</sup> e dell'assenza di qualunque sua forma di solidità e permanenza <sup>(19)</sup>. In un regime, infatti, di Costituzione flessibile, caratterizzato dal forte dualismo degli organi di vertice <sup>(20)</sup>, che promuoveva un sistema di rigida divisione dei poteri <sup>(21)</sup>, la riserva di legge di cui all'art. 74 non poteva implicare alcun limite a carico del legislatore ordinario, risolvendosi in una preclusione gravante sulle fonti normative subordinate, o sulla stessa discrezionalità della Pubblica Amministrazione, che il Parlamento restava libero di rimuovere in qualunque momento, derogando, in tutto od in parte, alle corrispondenti norme statutarie <sup>(22)</sup>. L'Assemblea legislativa, dunque, poteva discostarsi liberamente dal principio formulato e dalla sua *ratio* ispiratrice <sup>(23)</sup> pur

---

<sup>(16)</sup> L'assenza di qualunque riferimento alla legge di delegazione era rinvenibile nel regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921 (legge comunale e provinciale sostitutiva di quella del 1865) e nelle successive leggi comunali e provinciali (del 1908, del 1915 e del 1934).

<sup>(17)</sup> Cfr., M. GIRIODI, *Il Comune nel diritto civile moderno*, Torino, Utet, 1891, p. 35.

<sup>(18)</sup> Cfr., S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 682.

<sup>(19)</sup> Cfr., J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1998, p. 54 e ss. In particolare, il Carbone rilevava come "la revisione dello Statuto, oltre che essere provata dal fatto", si rinveniva nel carattere perfettibile del testo costituzionale che, necessariamente, ne includeva "la necessità della revisione": Cfr., F. CARBONE, *Lo Statuto e le teorie su la revisione*, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1898, p. 25.

<sup>(20)</sup> Cfr., L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, Cedam, 2011, p. 202.

<sup>(21)</sup> In questo senso, A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 1969, p. 59 e ss.

<sup>(22)</sup> Cfr., L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 187-188 e L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, p. 170. Il carattere di concessione sovrana accettata dal popolo per via di plebiscito non indicava un "indole particolare di quella legge" attribuendone una dimensione di sovra ordinazione, ma si riferiva unicamente alla fondazione di un nuovo Stato: così, V. DI SALVO, voce *Costituzione*, in A. CELOTTO (a cura di), *La Costituzione nel Digesto*, Torino, Utet, 2008, p. 149.

<sup>(23)</sup> Per una lettura del concetto di Costituzione flessibile quale documento che escludeva "dal giardino" delle istituzioni il conflitto sociale, incorporato, invece, nelle Costituzioni rigide del '900, si veda R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2007, pp. 11-52. *Contra* G. BOGNETTI, *Che cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, in *Quad. Cost.*, n.

rimanendo, lo stesso, immutato e formalmente in vigore <sup>(24)</sup>: con la mancata riproduzione dell'art. 250, il legislatore del 1898 <sup>(25)</sup> aveva chiaramente inteso superare il richiamo all'utilizzo della legge di delega, introducendo una generale competenza a favore del potere esecutivo, prefissata dalla legge. In altri termini, veniva considerata non necessaria, in quanto una legge di delega costituiva un aggravio del procedimento, ogni qualvolta ci fosse da modificare la circoscrizione di un dato Comune. Ne usciva, di conseguenza, l'attribuzione al Governo del Re di un potere di natura amministrativa, indirizzato ad intervenire, a variare, entro certi limiti e sotto date condizioni, i territori comunali.

Veniamo, ora, ai casi di mutamento delle circoscrizioni dei Comuni <sup>(26)</sup> come normati dalla legge comunale e provinciale del 1898 <sup>(27)</sup>. Le ipotesi principali, all'interno delle quali si potevano dare diverse combinazioni, erano tre.

---

1/2008, pp. 5-40. Secondo Bognetti, il quale accosta la posizione concettuale del Bin a quella del vetero-positivismo, la Costituzione italiana del 1948 incorpora il modello sociale e la sua logica in una versione moderata in cui non è ravvisabile alcun relativismo inteso alla stregua di unica filosofia della Costituzione. Inoltre, sempre lo stesso autore ritiene che, almeno in una fase iniziale di applicazione dello Statuto Albertino, alcune disposizioni dello stesso erano considerate immodificabili (il principio della divisione dei poteri (artt. 2 e 3) e quelli degli articoli dal 24 al 32). Il contravvenire con legge all'essenza di questi principi sarebbe stato, prosegue Bognetti, offendere la legittimità e l'esistenza stessa dello Stato. Pertanto, se sul piano tecnico-formale una legge ordinaria poteva derogare alle norme costituzionali, le modificazioni da essa introdotte incontravano "un maggior grado di resistenza da parte delle istanze materiali" le quali potevano contrastarle "sul terreno politico, avanzando censure di incostituzionalità". Cfr., su quest'ultima considerazione, M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, Padova, Cedam, 2009, p. 177.

<sup>(24)</sup> Sul punto, L. CARLASSARE, voce *Legge (riserva di)*, in *Enc. Giur.*, Vol. XVIII, Roma, Treccani, 1990, p. 1 e ss. Si veda anche, F. BENVENUTI, *Le modificazioni delle circoscrizioni comunali e l'istituzione di nuovi Comuni nell'attuale sistema costituzionale*, in *Giur. It.*, II, 1955, p. 6.

<sup>(25)</sup> Cfr., S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 682. Non si faceva menzione della legge di delegazione neppure nella legge 11 luglio 1894 n. 286 con la quale (art. 14) si delegava al Governo del Re di coordinare in un testo unico (quello del 1898) le disposizioni di detta legge con quelle del Regio decreto 10 febbraio 1889 n. 5921.

<sup>(26)</sup> Nell'ordinamento costituzionale repubblicano, le ipotesi di mutamento delle circoscrizioni comunali sono disciplinate a livello costituzionale dall'art. 133, comma 2, Cost. ed a livello di legislazione ordinaria dall'art. 15 del d.lgs. n. 267/2000 (testo unico sull'ordinamento delle Autonomie Locali).

<sup>(27)</sup> Si prende a riferimento il testo del regio decreto 4 maggio 1898, n. 164. Tanto la legge comunale e provinciale del 1865, quanto quelle successive del 1908 e del 1915 non presentavano differenze in merito alle diverse ipotesi di mutamenti circoscrizionali comunali contemplati. Nel testo unico della legge comunale e provinciale del 1915, gli artt. 113, 114, 115 corrispondevano agli artt. 118, 119 e 120.

La prima riguardava l'unione di due Comuni <sup>(28)</sup>, che poteva avvenire volontariamente, o per disposizione dell'autorità governativa. All'unione volontaria si riferiva il disposto normativo di cui all'art. 113 <sup>(29)</sup>, che richiedeva l'iniziativa da parte dei Consigli comunali interessati, i quali, congiuntamente, dovevano fissarne le condizioni <sup>(30)</sup>. Elettori e proprietari disponevano della facoltà di presentare opposizioni <sup>(31)</sup> da trasmettere al Prefetto, che inoltrava tutta la documentazione al Governo del Re <sup>(32)</sup> esprimendo il suo parere <sup>(33)</sup>. Presupposto per l'azionabilità dell'unione volontaria era la collocazione limitrofa delle amministrazioni comunali; l'art. 113 non faceva alcun riferimento all'ammissibilità di un'unione, qualora i due Comuni non fossero stati contermini. Nel silenzio della legge, si riteneva comunque possibile la riunione anche in questa evenienza e si rimetteva al Governo del Re

---

<sup>(28)</sup> Diversamente dall'ipotesi del Consorzio di Comuni, l'unione volontaria produceva, come effetto, il venir meno della personalità giuridica delle due realtà comunali per far posto ad un'unica e sola personalità giuridica.

<sup>(29)</sup> Recitava l'art. 113, paragrafo 1 (*ex art. 13, paragrafo 1, della legge comunale e provinciale del 1865*): *“Il Governo del Re potrà decretare l'unione di più Comuni, qualunque sia la loro popolazione, quando i Consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni”*. Proseguiva il paragrafo 2 (*ex art. 13, paragrafo 2, della legge comunale e provinciale del 1865*): *“Le deliberazioni dei Consigli saranno pubblicate. Gli elettori ed i proprietari avranno facoltà di fare le loro opposizioni che verranno trasmesse al Prefetto. Questi trasmetterà al Governo del Re la domanda coi relativi documenti, esprimendo il suo parere”*.

<sup>(30)</sup> È indubbio che le condizioni non potessero essere arbitrariamente modificate dal Governo del Re. Incontravano un limite: non potevano avere ad oggetto la costituzione e l'organizzazione in generale del nuovo Comune, trattandosi di ambiti già disciplinati dalla legge, ma limitarsi ad alcuni aspetti secondari quali il numero degli impiegati, il nome del nuovo Comune e sulla divisione ed amministrazione dei patrimoni. Così, S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., pp. 683-684.

<sup>(31)</sup> L'articolo 113 non stabiliva il termine entro il quale poteva essere esercitata la facoltà di presentare opposizioni ma si riteneva applicabile quello generale di trenta giorni stabilito dall'art. 298.

<sup>(32)</sup> In presenza delle condizioni richieste dalla legge, il Governo non aveva alcun obbligo di sanzionare l'unione volontaria di Comuni dal momento che potevano opporvisi ragioni superiori di ordine politico e considerazioni di pubblica utilità. Sul punto *de quo*, G. VINCENZO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1914, pp. 225.

<sup>(33)</sup> La dottrina dubitava circa la necessità, pur nel silenzio della legge, del parere del Consiglio provinciale oltre a quello del Prefetto. Le ragioni erano duplici: da un lato l'analogia con la riunione forzata dei Comuni di cui al successivo art. 114, dall'altro il riferimento normativo all'art. 218 in cui era detto che il Consiglio provinciale deliberava *“sopra i cambiamenti proposti alla circoscrizione della Provincia, dei Circondari, dei Mandamenti e dei Comuni”*. In questo senso, G. GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali*, Vol. IV, Firenze, Cammelli, 1889-1897, p. 110 e G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Vol. II, 1902, Torino, Utet, p. 421 e ss. Di opinione diversa il Romano, secondo il quale la mancata menzione del parere da parte del Consiglio provinciale era giustificata dalle minori garanzie richieste per la riunione volontaria rispetto a quella forzata: cfr., a riguardo, S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 683.

l'apprezzamento circa la convenienza di una siffatta operazione, ma sempre sulla base di una previa domanda da parte delle realtà comunali interessate. Diverso, invece, il caso dell'unione forzata<sup>(34)</sup> prevista dal primo paragrafo dell'art. 114. La legge, al riguardo, richiedeva che i Comuni, contermini, avessero una popolazione inferiore ai 1500 abitanti, una situazione economica tale da rendere difficoltoso il sostenimento delle spese comunali ed una condizione topografica che giustificasse la loro unione<sup>(35)</sup>. Il procedimento iniziava, come nell'ipotesi di cui all'art. 113, con le deliberazioni dei rispettivi Consigli comunali<sup>(36)</sup>, era disposto con decreto reale<sup>(37)</sup>, previo parere del Consiglio provinciale, che certificava la sussistenza dei requisiti prescritti dalla legge<sup>(38)</sup> e poteva concludersi anche nel caso in cui una delle amministrazioni comunali coinvolte non fosse stata d'accordo. Parzialmente derogatorie rispetto a quelle ora previste, erano le condizioni per l'ampliamento dei

---

<sup>(34)</sup> Con l'unione coattiva o forzata, veniva a sussistere uno solo dei Comuni e quello che veniva soppresso entrava a formare parte organica dell'altro. Così, T. CARNEVALI, *Trattato di Diritto Comunale italiano*, Mantova, Stabilimento Tipografico Mondovì, 1898, p. 43.

<sup>(35)</sup> Recitava l'art. 114, paragrafo 1 (*ex art. 14, paragrafo 1, della legge comunale e provinciale del 1865*): "*I Comuni contermini che abbiano una popolazione inferiore ai 1500 abitanti, che manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali, che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro unione, potranno per decreto reale essere riuniti, quando il Consiglio provinciale abbia riconosciuto che concorrono tutte queste condizioni*". Aggiungeva il paragrafo 2 (*ex art. 14, paragrafo 2, della legge comunale e provinciale del 1865*): "*In questi casi i Consigli comunali dovranno dare le loro deliberazioni, e gli interessati saranno sentiti nel modo prescritto nel secondo paragrafo dell'articolo precedente.*"

<sup>(36)</sup> Anche nell'ipotesi di unione forzata, elettori e proprietari avevano la facoltà di presentare le loro opposizioni in virtù della facoltà loro concessa dall'art. 114, comma 2. Riguardo la condizione che i Consigli comunali deliberassero sull'aggregazione, non vi è dubbio che esse erano richieste per "illuminare" il Governo, non potendo costituire un ostacolo all'Unione. Cfr., in merito, G. VINCENZO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, op. cit., pp. 226-227.

<sup>(37)</sup> Contro il decreto reale che dichiarava l'unione forzata, si poteva ricorrere alla IV sezione del Consiglio di Stato in base all'art. 22 della legge 17 agosto 1907, n. 639 o al Re con il ricorso straordinario.

<sup>(38)</sup> In dottrina, si dubitava se le condizioni richieste dall'art. 114, paragrafo 1, dovessero riguardare entrambi i Comuni oppure uno solo di essi. Da una parte, il Saredo ed il Mazzoccolo erano inclini per la seconda soluzione (Cfr., G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione comunale e provinciale, Vol. II*, op. cit, p. 431 e E. MAZZOCOLO, *La nuova legge comunale e provinciale*, Milano, Hoepli, 1894, p. 18 e ss.), dall'altra, il Romano era del parere che entrambe le amministrazioni comunali avessero dovuto presentare i requisiti contemplati dalla legge in quanto non si poteva costringere un Comune, che ne era sprovvisto, a perdere la propria specificità ed identità.

c.d. Comuni murati di cui all'ultimo paragrafo dell'art. 114 <sup>(39)</sup>. Si trattava di Comuni che non disponevano di territorio esterno, dal momento che "l'agro era già ripartito tra i Comuni rurali" <sup>(40)</sup>.

Tale ampliamento poteva avvenire con modalità differenti a seconda del caso e nonostante l'opposizione del Comune contermine <sup>(41)</sup>, ossia con l'annessione ad un Comune di una parte, o di una frazione tolta ad altro Comune, od anche con l'annessione totale di un Comune ad un altro; la giurisprudenza del Consiglio di Stato <sup>(42)</sup>, in merito, era del parere che l'annessione potesse avvenire anche quando il Comune, che perdeva la personalità giuridica, avesse una popolazione superiore ai 1500 abitanti, avesse mezzi sufficienti e disponesse anche di un territorio al di fuori delle proprie mura, ma non funzionale ai bisogni di espansione della sua vita civica <sup>(43)</sup>. Questione trasversale tanto al caso di unione volontaria, quanto a quella forzata, molto dibattuta all'interno della dottrina, consisteva nel sapere se i Comuni che si univano dovessero appartenere alla medesima Provincia, oppure anche a Province diverse. La propensione per la prima soluzione era giustificata dal fatto che il mutamento delle circoscrizioni provinciali, nell'ordinamento statutario, era sempre determinato da un atto del Parlamento *ex art. 74* dello Statuto e il parere richiesto (quanto meno nell'ipotesi di cui all'art. 114) era riferibile unicamente al Consiglio Provinciale ove erano stanziati i Comuni interessati, benché la lettera della legge non escludesse a priori un'interpretazione diversa <sup>(44)</sup>.

Passiamo ora a prendere in considerazione la seconda ipotesi di variazione delle circoscrizioni comunali, ossia quella per cui una o più parti di un Comune si

---

<sup>(39)</sup> Art. 114, paragrafo 3 (*ex art. 14*, paragrafo 3, della legge comunale e provinciale del 1865): "Ai Comuni murati potrà essere dato o ampliato il circondario o territorio esterno con il metodo indicato nel presente articolo".

<sup>(40)</sup> Cfr., T. CARNEVALI, *Trattato di Diritto Comunale italiano*, op. cit., p. 43.

<sup>(41)</sup> Cfr., G. VINCENZO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, op. cit., pp. 226-227.

<sup>(42)</sup> Cfr., Cons. di Stato 8 aprile 1873, Cons. di Stato 28 ottobre 1876, Cons. di Stato 5 gennaio 1877, Cons. di Stato 11 dicembre 1877 e Cons. di Stato 2 giugno 1880. Le sentenze sono riportate in nota 3 da S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 684.

<sup>(43)</sup> Si veda la pronuncia del Cons. di Stato, IV sezione, del 16 dicembre 1904. La sentenza è riportata da G. VINCENZO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, op. cit., p. 226.

<sup>(44)</sup> Cfr., S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 684.

separavano da questo e concorrevano a formare una istituzione comunale autonoma. In questo caso era necessario distinguere se la parte o le parti che si staccavano erano delle frazioni oppure il capoluogo. Alle frazioni <sup>(45)</sup>, si riferiva l'art. 115, paragrafo 1 <sup>(46)</sup>: le borgate o frazioni di un Comune, per mezzo della maggioranza degli elettori <sup>(47)</sup>, potevano chiedere ed ottenere, ma solo a seguito del voto favorevole del Consiglio provinciale <sup>(48)</sup>, un decreto reale che le costituisse in Comune distinto, purché si fosse in presenza di una popolazione non inferiore ai 4000 abitanti <sup>(49)</sup>, disponessero di mezzi sufficienti per il sostenimento delle spese comunali e vi fossero circostanze locali tali da giustificare la separazione <sup>(50)</sup>. Era richiesto, inoltre, ma per finalità meramente consultive, il voto espresso ad opera del Consiglio comunale dell'amministrazione alla quale appartenevano. Alla separazione del

---

<sup>(45)</sup> Le frazioni erano considerate, nell'ordinamento statutario, "parte integrante ed organica del Comune" pur avendo "una individualità propria di indole collettiva". Cfr., sul punto, T. CARNEVALI, *Trattato di Diritto Comunale italiano*, op. cit., pp. 48-49. Il Consiglio di Stato, con sentenza 7 maggio 1879, aveva precisato che poteva considerarsi frazione di un Comune quella parte di esso che avesse una popolazione concentrata distante dal capoluogo, costituente una parrocchia ed avente interessi speciali e distinti da quelli del capoluogo medesimo. La sentenza è riportata in nota da G. VINCENZO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, op. cit., p. 228.

<sup>(46)</sup> Recitava l'art. 115, paragrafo 1 (*ex art. 15, paragrafo 1, della legge comunale e provinciale del 1865*): "Le borgate o frazioni di un Comune possono chiedere, per mezzo della maggioranza dei loro elettori, ed ottenere, in seguito al voto favorevole del Consiglio provinciale, un decreto reale che le costituisca in Comune distinto, quante volte abbiano una popolazione non minore di 4000 abitanti, abbiano mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali, e per circostanze locali siano naturalmente separate dal Comune, al quale appartengono, udito pure il voto del medesimo".

<sup>(47)</sup> Ai sensi dell'art. 47 del regio decreto 12 febbraio 1911, n. 279 (regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale di cui al regio decreto 21 maggio 1908, n. 269) le firme degli elettori dovevano essere autenticate da un notaio. Questo aspetto, rispetto alla normativa del 1898 ed al suo regolamento di esecuzione, costituiva una novità. Qualche dubbio, in dottrina, suscitava l'espressione maggioranza degli elettori della frazione dal momento che la frazione non disponeva di una propria lista elettorale. Si riteneva, comunque, possibile richiedere la separazione dagli elettori iscritti nelle liste del Comune quando era evidente che essi appartenevano alla frazione. Cfr., G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Vol. II, op. cit., pp. 458-459).

<sup>(48)</sup> Il parere del Consiglio provinciale era richiesto poiché l'ente Provincia, meglio di ogni altro, conosceva le condizioni di fatto dei vari Comuni che erano presenti all'interno del proprio territorio. Cfr., a riguardo, G. VINCENZO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, op. cit., p. 229.

<sup>(49)</sup> Secondo il Romano, la cifra indicata non era richiesta per una sola frazione, ma complessivamente per tutte quelle che domandavano la separazione allo scopo di formare un nuovo Comune. Inoltre, benché la legge non lo dicesse in modo espresso, la parte di Comune, che restava dopo la disgregazione, non doveva avere una popolazione inferiore ai 4000 abitanti. In questo senso, S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 685.

<sup>(50)</sup> Il Governo, pur nel concorso di tutte le condizioni di cui all'art. 115, paragrafo 1, non era obbligato ad accogliere la domanda di separazione.

capoluogo, provvedeva, invece, il primo capoverso dell'art. 115 <sup>(51)</sup>. I requisiti richiesti per il distacco erano gli stessi delle frazioni con l'aggiunta di altri due elementi: le frazioni del Comune dovevano essere naturalmente separate dal capoluogo e dovevano possedere le condizioni per essere costituite in un'istituzione comunale autonoma <sup>(52)</sup>.

La terza ed ultima ipotesi di variazione del territorio comunale riguardava il caso in cui una parte di un Comune veniva da questo separata per essere aggregata ad altro Comune <sup>(53)</sup>. A riguardo, si potevano distinguere diverse possibilità. In primo luogo quella per la quale una parte qualunque del territorio comunale veniva staccata da un Comune ed aggregata ad un altro per consenso del Comune da cui veniva separata. Una simile evenienza, che si potrebbe definire di cessione volontaria, non era contemplata da alcuna delle leggi comunali e provinciali susseguitesesi nel tempo e, pertanto, poteva sorgere qualche dubbio sulla sua ammissibilità. L'unico riferimento era l'art. 113 che, tuttavia, normava un'unione completa finalizzata alla cessazione di un Comune. Dottrina <sup>(54)</sup> e Consiglio di Stato in sede consultiva, nell'assenza di una specifica disposizione legislativa, ammettevano questo tipo di variazione sulla base del presupposto che l'ipotesi maggiore (quella della cessione volontaria completa) includeva quella minore, non essendovi alcuna ragione che inducesse a vietarla <sup>(55)</sup>. In secondo luogo la circostanza per cui una parte di un Comune, in maniera forzata, veniva aggregata ad una istituzione comunale priva di

---

<sup>(51)</sup> Disponeva l'art. 115 primo capoverso: *“Egual facoltà è concessa al capoluogo stesso di un Comune che si trovi nelle condizioni suindicate, e quando le frazioni sue per circostanze locali siano naturalmente separate da esso ed abbiano le condizioni per essere costituite in Comune autonomo”*.

<sup>(52)</sup> Parte della dottrina pubblicistica discuteva, fornendo risposta negativa, circa la possibilità che un capoluogo privo di territorio esterno potesse costituirsi in Comune autonomo. In questa direzione, E. MAZZOCCOLO, *La nuova legge comunale e provinciale*, op. cit., p. 52; G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Vol. II, op. cit., p. 463 e ss. Della stessa idea anche G. VINCENZO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, op. cit., p. 229. *Contra* S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 685. Secondo il Romano, infatti, la mancanza di territorio esterno poteva dar luogo a valutazioni di opportunità da parte del Governo del Re ma non veniva considerata come condizione essenziale ai fini della separazione.

<sup>(53)</sup> Per un'analisi dettagliata e specifica, S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., pp. 685-686.

<sup>(54)</sup> Cfr., G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Vol. II, op. cit., p. 427.

<sup>(55)</sup> Così ha opinato il Consiglio di Stato nel suo parere del 25 novembre 1881. Ne parla in nota, S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 685.

territorio esterno, ampliandolo. Si trattava di uno dei possibili modi, già descritti in precedenza, di allargamento territoriale dei Comuni murati di cui al terzo paragrafo dell'art. 114. In terzo ed ultimo luogo il secondo capoverso dell'art. 115 <sup>(56)</sup> contemplava il caso in cui la frazione di un Comune si staccava da questo per aggregarsi ad un nuovo Comune. La domanda di distacco-unione proveniva dalla maggioranza degli elettori residenti nella frazione o borgata e doveva essere accompagnata dal voto favorevole, sia dell'amministrazione comunale cui intendeva appartenere, sia del Consiglio provinciale il quale, preliminarmente, prima di pronunciarsi, doveva acquisire il parere del Consiglio del Comune cui la borgata era unita. Il procedimento si concludeva con il decreto reale, competente a sancire la "migrazione" da un Comune ad un altro <sup>(57)</sup>.

Il carattere di tassatività e tipicità delle ipotesi previste precludeva al Governo qualunque modifica territoriale al di fuori dei casi contemplati dagli artt. 113-115 <sup>(58)</sup>; tuttavia, qualora si fosse stati in presenza di limitate zone territoriali e le rettifiche fossero state giustificate da ragioni di pubblico interesse e deliberate di comune accordo da parte dei Comuni interessati, l'esecutivo poteva disporre piccole variazioni territoriali senza ricorrere alle norme di legge <sup>(59)</sup>.

---

<sup>(56)</sup> Disponeva l'art. 115, secondo capoverso: "*Per decreto reale può una borgata o frazione essere segregata da un Comune ed essere aggregata ad un altro contermina, quando la domanda sia fatta dalla maggioranza degli elettori residenti nella borgata o frazione, e concorra il voto favorevole tanto del Comune cui intende aggregarsi, quanto del Consiglio provinciale, che sentirà previamente il parere del Consiglio del Comune, a cui la borgata o frazione appartiene*".

<sup>(57)</sup> Si discuteva, in dottrina, se fosse possibile che le frazioni di un Comune, compreso il capoluogo, potessero domandare la aggregazione ad un altro Comune con contestuale estinzione di quello cui appartenevano. Il Romano dava risposta positiva poiché non era rinvenibile alcuna plausibile ragione per sostenere l'opinione contraria. Sul punto, S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 685. Sia nell'ipotesi cui la frazione si staccava per dar vita ad un nuovo Comune sia venisse aggregata ad un altro, occorreva procedere alla delimitazione dei territori ed alla separazione delle rendite e delle passività. Tale operazione avveniva o con il decreto reale di separazione oppure con decreto posteriore sentita la Giunta provinciale amministrativa (art. 47 del Regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale di cui al regio decreto 21 maggio 1908, n. 269).

<sup>(58)</sup> Cfr., G. VINCENZO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, op. cit., p. 223. Dello stesso avviso, anche il Consiglio di Stato (Cons. di Stato, IV sezione, 12 giugno 1896 e Cons. di Stato, IV sezione, 14 maggio 1897. Le pronunce sono riportate sempre da G. VINCENZO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, op. cit., p. 223).

<sup>(59)</sup> Cfr., Cons. di Stato 24 giugno 1910 in G. VINCENZO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, op. cit., p. 223.

Dopo aver sommariamente esposto i possibili casi di mutamento delle circoscrizioni comunali, restano da analizzare i rimedi amministrativi e giurisdizionali esperibili contro i provvedimenti dell'autorità governativa. Riguardo i primi, contro i decreti reali che, in qualunque modo, avessero modificato il territorio dei Comuni, era possibile la proposizione del ricorso al Re da parte di chiunque fosse stato interessato. Dal momento che oggetto dell'impugnativa era un atto stesso del Capo dello Stato, il rimedio in questione non poteva configurarsi come un ricorso gerarchico, rientrando all'interno di quella particolare categoria di ricorsi al Re aventi ad oggetto provvedimenti amministrativi sui quali risultavano esaurite e non potevano più proporsi domande di riparazione in via gerarchica <sup>(60)</sup>. Il che implicava la sua proposizione unicamente per motivi di legittimità e non per ragioni di convenienza amministrativa. Quanto ai secondi, si discuteva se appartenesse all'autorità giudiziaria la conoscenza delle controversie, quando l'unione o la divisione dei Comuni fosse stata ordinata dal Governo del Re senza il rispetto delle forme e le condizioni richieste dalla legge. Contro l'uso illegittimo delle facoltà concesse al potere esecutivo dagli artt. 113, 114 e 115, il Comune o i Comuni interessati potevano promuovere ricorso in via giurisdizionale dinnanzi la IV sezione del Consiglio di Stato, in base all'art 24 della legge 31 marzo 1889, n. 5992 <sup>(61)</sup>. Infatti, essendo i Comuni riconosciuti come persone dall'art 2 c.c. del 1865 ed essendo i mutamenti circoscrizionali, per l'art. 74 dello Statuto Albertino, disciplinati dalla legge, una realtà comunale già esistente come unità naturale o legale nell'organismo dello Stato, aveva diritto alla sua integrità territoriale <sup>(62)</sup>, garantita

---

<sup>(60)</sup> In base all'art. 12 n. 4 del regio decreto 2 giugno 1889, n. 6166, doveva sentirsi il parere del Consiglio di Stato.

<sup>(61)</sup> In seguito, l'art. 22 della legge 17 agosto 1907, n. 638 ribadì la competenza della IV sezione del Consiglio di Stato a decidere sui ricorsi per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa che avessero, per oggetto, un interesse di individui o enti morali giuridici.

<sup>(62)</sup> Vi erano ragioni volte ad escludere la competenza giudiziaria in tema di mutamenti territoriali. Prendevano le mosse da una restrittiva interpretazione della formula "*diritti civili epolitici*" di cui all'art. 2 dell'allegato E sul contenzioso amministrativo, giungendo al punto di negare al Comune un diritto al proprio territorio, difendibile giudiziariamente, in ragione dell'idea secondo la quale solo i diritti dei cittadini e delle persone ammesse al godimento dei diritti civili potevano costituire oggetto di giurisdizione. Sul punto, G. MANTELLINI, *Lo Stato ed il codice civile*, Vol. II, Firenze, Editrice Barberà, 1882, p. 22 e ss. Sulla stessa lunghezza d'onda, sebbene in tema di delimitazione del territorio comunale, anche la Corte di Cassazione con sentenza 6 febbraio 1888 (riportata da S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 686). Proprio perché il mutamento della circoscrizione toccava

dalla legge come intangibile, fino a che per motivi di ordine superiore non fosse iniziata una procedura di variazione nei casi e modi predeterminati dalle leggi comunali e provinciali <sup>(63)</sup>. La proposizione del ricorso in via giurisdizionale lasciava, tuttavia, spazio ad alcuni dubbi. Quando l'autorità governativa decretava l'unione forzata di due Comuni, facendone venir meno la personalità giuridica, era difficile ipotizzare l'azionabilità del ricorso da parte del Comune o dei Comuni che, in forza della stessa, non erano più tali. Si riteneva, in questa evenienza, che il decreto rimanesse sospeso fino a che i termini, prescritti dalla legge per la proposizione del ricorso, non fossero scaduti <sup>(64)</sup>.

## **1.2 Le variazioni del territorio dei Comuni nella legge comunale e provinciale del 1934 (cenni)**

Con la presa del potere da parte del fascismo <sup>(65)</sup> ed a seguito delle mutate condizioni economiche e sociali, molti Comuni, “che non erano altro che delle sopravvivenze storiche” <sup>(66)</sup>, avevano finito per costituire un anacronismo ed un intralcio al ritmo della vita politica ed amministrativa italiana fortemente centralistica

---

da vicino il Comune come persona di diritto privato (si pensi agli effetti dei mutamenti del territorio sui patrimoni), il Romano considerava fuori di ogni dubbio la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziaria da parte delle amministrazioni comunali per salvaguardare la propria specificità territoriali in tutti i casi in cui il Governo del Re agiva al di fuori delle previsioni normative: cfr., S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 687.

<sup>(63)</sup> Per una sommaria ricognizione dei ricorsi in via amministrativa e giurisdizionale contro i provvedimenti di mutamento delle circoscrizioni comunali, si vedano S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 686 e G. VINCENZO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, op. cit., p. 223.

<sup>(64)</sup> Cfr., S. ROMANO, voce *Comune*, op. cit., p. 686.

<sup>(65)</sup> In dottrina, viene utilizzata non raramente l'espressione di Stati fascisti per riferirsi all'esperienza politica italiana dal 1925 al 1943. Il termine, più in generale, può essere adoperato per indicare qualunque movimento di destra il quale, in situazioni di arretratezza, contrasti la distribuzione della ricchezza, la libera organizzazione dei ceti proletari, la libertà di dissenso, cercando di imporre assetti di governo autoritari e centralistici, fondati sulla gerarchia e sulla rigida disciplina sociale: cfr., G. AMATO, *Forme di Stato e forme di Governo*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 87 e ss.

<sup>(66)</sup> Cfr., A. LENTINI, *Commento del testo unico della legge comunale e provinciale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1934, p. 53.

e, pertanto, subirono una revisione generale delle loro circoscrizioni. La legge del 17 marzo 1927, n. 383 attribuiva, infatti, al Governo del Re la facoltà/potere di procedere ad una modifica dei territori delle amministrazioni comunali, senza limitazioni di sorta e senza alcun obbligo di seguire la procedura regolare descritta nel paragrafo precedente <sup>(67)</sup>. Le variazioni avvennero nel tempo di due anni e si conclusero nel 1929: i Comuni italiani vennero ridotti da 9067 a 7309 <sup>(68)</sup>.

Rispetto alle tipologie di variazione del territorio dei Comuni di cui alle leggi comunali e provinciali del 1865, del 1898 e del 1915, il regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 si limitava ad aggiungere due nuove ipotesi: ossia quella dell'ampliamento del territorio comunale e della rettifica dei confini. Quanto ai casi già analizzati di modifica delle circoscrizioni, si introducevano importanti distinzioni terminologico-concettuali, al fine di una maggiore articolazione delle ipotesi modificatorie e si portavano alcune innovazioni su altri aspetti. L'art. 30, paragrafo 1 <sup>(69)</sup>, aveva ad oggetto il caso della riunione o aggregazione dei Comuni. Il legislatore del 1934, diversamente dalle precedenti normative molto meno precise sul punto, teneva concettualmente e giuridicamente separate le riunioni dalle aggregazioni. Infatti, utilizzando l'espressione riunione, il nuovo testo unico voleva riferirsi alla fusione di più Comuni che venivano a perdere la personalità giuridica con contestuale acquisizione di quella della nuova amministrazione che si veniva a formare a seguito del procedimento fusorio; viceversa, nell'ipotesi di uno o più Comuni che perdevano la personalità per entrare a far parte di una realtà comunale già esistente, il regio decreto n. 383/1934 preferiva parlare di aggregazione <sup>(70)</sup>. Per le unioni-aggregazioni

---

<sup>(67)</sup> ) Si veda, in merito, C. CARISTIA, *Corso di Istituzioni di Diritto Pubblico*, Catania, 1932, p. 364.

<sup>(68)</sup> Il dato é riportato da A. LENTINI, *Commento del testo unico della legge comunale e provinciale*, op. cit., p. 53.

<sup>(69)</sup> Disponeva l'art. 30, paragrafo 1: "*I Comuni con popolazione inferiore ai 2000 abitanti, che manchino di mezzi per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi, possono, quando le condizioni topografiche lo consentano, essere riuniti o aggregati ad un altro Comune*".

<sup>(70)</sup> Cfr., per i chiarimenti terminologici, A. LENTINI, *L'Amministrazione locale*, Como, Editrice Cesare Nani, 1937, p. 152. Se, in presenza di popolazione inferiore ai 1500 abitanti, carattere contermine dei Comuni, inadeguatezza di mezzi per fronteggiare le spese comunali, i legislatori del 1865, del 1898 e del 1915, pur adoperando all'interno del testo normativo il termine riunione, si riferivano alla sola ipotesi di aggregazione, il legislatore del 1934 riteneva, viceversa, che fosse possibile/ammissibile tanto la riunione quanto la aggregazione (nei significati di seguito illustrati nel testo) per il caso di cui all'art. 30, paragrafo 1.

di cui al primo paragrafo <sup>(71)</sup>, la legge, portando a 2000 il numero minimo di abitanti <sup>(72)</sup>, richiedeva la mancanza di mezzi per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi <sup>(73)</sup> e condizioni topografiche favorevoli. Il secondo paragrafo dell'art. 30 <sup>(74)</sup>, invece, si occupava delle riunioni volontarie, limitandosi a richiedere l'accordo sulle condizioni della riunione <sup>(75)</sup>, la domanda da parte dei podestà dei Comuni e, benché la legge non lo prescrivesse in modo espreso, condizioni topografiche idonee <sup>(76)</sup>.

Quanto alle variazioni circoscrizionali delle borgate, delle frazioni e del capoluogo del Comune, gli artt. 33-34 si limitavano a ribadire il meccanismo già disciplinato nelle precedenti leggi comunali e provinciali con due non trascurabili modifiche. La prima, che concerneva l'ipotesi per cui una borgata o una frazione potevano essere erette in Comune autonomo, riguardava la riduzione da 4000 a 3000

---

<sup>(71)</sup> Diversamente dalla normativa pregressa, non era necessario per la riunione/agggregazione che i Comuni fossero contermini.

<sup>(72)</sup> Il minimo della popolazione veniva elevato da 1500 abitanti a 2000 abitanti poiché alla eliminazione di piccole unità comunali si era già provveduto nel biennio 1927-1929. Inoltre, vi erano numerosi enti comunali con popolazione sino a 2000 abitanti che si trovavano nelle condizioni prescritte dalla legge.

<sup>(73)</sup> La legge non si pronunciava circa le modalità per l'accertamento della mancanza dei mezzi. Il riferimento a bilanci e conti, andamento dei servizi, relazioni dell'Ispettore provinciale erano i più diffusi.

<sup>(74)</sup> Recitava l'art. 30, paragrafo 2: *“Può inoltre essere disposta la riunione di due o più Comuni, qualunque sia la loro popolazione, quando i podestà ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni”*. La disposizione normativa richiamava l'art. 113 del regio decreto n. 164/1898. Quest'ultimo non conteneva alcun riferimento circa la necessità di un numero minimo di abitanti per procedere alla unione volontaria. Per analogia con il successivo art. 114, si poteva ipotizzare un numero minimo di 1500 abitanti. Nel silenzio della legge, le opinioni erano le più diverse. Il testo unico del 1934 escludendo, in modo espreso, che la consistenza della popolazione fosse rilevante ai fini della riunione volontaria, risolveva alla radice il problema.

<sup>(75)</sup> Circa le manifestazioni di volontà di questi accordi, si discuteva se fosse stati in presenza di un contratto oppure di un atto amministrativo complesso. Benché in una prima fase antecedente la formulazione della teoria dell'atto complesso, questi accordi erano ritenuti veri e propri contratti, le circostanze per le quali il loro effetto comportava l'estinzione dei Comuni che avevano deciso di riunirsi con conseguente riconoscimento e convalida dall'assenso discrezionale del Governo, faceva propendere per la teoria dell'atto amministrativo complesso. *Contra* L. RAGGI, *Diritto Amministrativo*, Vol. II, Padova, Cedam, 1933-1935, p. 54 e ss. Secondo questo autore, limitatamente alla sostanza degli accordi, si era in presenza di un contratto quando meno fino a che non fosse intervenuto il provvedimento governativo.

<sup>(76)</sup> Cfr., sulla aggiunta dell'elemento delle condizioni topografiche, L. MACCIOTTA-C. VITTORELLI, *Commento teorico-pratico al nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*, Como, Editrice Cesare Nanni, 1934, p. 123.

del numero di abitanti residenti nella borgata/frazione <sup>(77)</sup>, in considerazione che esistevano già molte amministrazioni comunali che, pur avendo popolazione inferiore ai 3000 abitanti, avevano possibilità di vita autonoma; la seconda si riferiva alla sostituzione delle figure degli elettori e dei proprietari, che avevano il compito di provocare i provvedimenti modificatori, con i contribuenti in grado di assicurare la metà dei tributi locali <sup>(78)</sup>. Questo mutamento era reso necessario in ragione del fatto che, coloro i quali sostenevano il carico tributario, potevano valutare in modo più opportuno la convenienza di provvedimenti che avevano dirette e sensibili ripercussioni sul fabbisogno finanziario degli enti <sup>(79)</sup>.

Le novità più rilevanti, rispetto alle precedenti normative, erano le ipotesi di ampliamento del territorio comunale di cui all'art. 31 e la rettifica dei confini di cui al successivo art. 32. In merito al primo, il regio decreto n. 383/1934 prevedeva che l'unione coattiva di Comuni tra di loro o l'aggregazione di parte di un Comune ad un altro contermine, potesse avvenire anche al di fuori del limite dei 2000 abitanti,

---

<sup>(77)</sup> Il dato della popolazione doveva risultare, *ex art.* 268, dai risultati ufficiali dell'ultimo censimento.

<sup>(78)</sup> Art. 33: *“Le borgate o frazioni di Comuni, che abbiano popolazione non minore di 3000 abitanti, mezzi sufficienti per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi e che, per le condizioni dei luoghi, siano separate dal capoluogo del Comune al quale appartengono, possono essere costituite in Comuni distinti, quando ne sia fatta domanda da un numero di cittadini, che rappresentino la maggioranza numerica dei contribuenti delle borgate o frazioni e sostengano almeno la metà del carico dei tributi locali applicati nelle dette borgate o frazioni.*

*Eguale facoltà è concessa al capoluogo di un Comune che si trovi nelle condizioni suindicate quando le sue frazioni siano naturalmente separate da esso, abbiano i requisiti per essere costituite in Comune distinto e la domanda sia sottoscritta dalla maggioranza dei contribuenti del capoluogo a norma del comma precedente.*

*Nell'applicazione del presente articolo, sia per accertare la qualità di contribuente, sia per valutare il carico tributario, si terrà conto soltanto delle imposte riscosse mediante ruoli”.*

Art. 34. *“Una borgata o frazione può essere distaccata dal Comune cui appartiene ed essere aggregata ad un altro contermine, quando la domanda sia fatta dai contribuenti a norma del primo comma del precedente articolo e concorra il voto favorevole del comune cui la borgata o frazione intende aggregarsi”.*

La legge non forniva una definizione di borgata e di frazione finendo, nell'uso comune, per essere utilizzate come sinonimi. A livello di dottrina, le frazioni erano costituite da quella parte degli abitanti di un Comune, distribuita, ma non necessariamente agglomerata, su una parte topograficamente distinta del suo territorio con individualità, interessi e spesso con servizi e chiesa propri, mentre, le borgate era costituite da un gruppo di case agglomerate e distinte topograficamente dal capoluogo. Cfr., a riguardo, A. LENTINI, *Commento del testo unico della legge comunale e provinciale*, op. cit., p. 58.

<sup>(79)</sup> Con la sentenza n. 38/1969 Corte cost. veniva dichiarata l'incostituzionalità degli artt. in questione per il riferimento ai contribuenti anziché alla volontà dei frazionisti, ossia tutti i cittadini residenti nella borgata o frazione. Il testo completo della sentenza è reperibile in *Giur. Cost.*, n. 2/1969, pp. 500-506.

qualora il territorio fosse risultato insufficiente in rapporto all'impianto, all'incremento/miglioramento dei servizi pubblici, all'espansione degli abitati o alle esigenze di sviluppo economico. L'articolo riproduceva, con lievi modificazioni, la disposizione di cui all'art. 8 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839. Dal momento che, in base al terzo paragrafo dell'art. 31, la domanda di ampliamento doveva essere giustificata dalla necessità di impianto, o di ampliamento di stabilimenti pubblici in territorio esterno, la relativa istruttoria non poteva iniziare se il progetto delle opere non avesse riportato l'approvazione definitiva da parte delle autorità competenti <sup>(80)</sup>. Si trattava, pertanto, di una norma a carattere prudenziale <sup>(81)</sup>, intesa ad evitare non necessarie o eccessive variazioni territoriali <sup>(82)</sup>. La rettifica, invece, di cui al successivo art. 32, non era contemplata nella vecchia legge comunale e provinciale <sup>(83)</sup>. Il suo inserimento si era reso necessario dall'esperienza e dalla prassi amministrative <sup>(84)</sup>. Requisito essenziale affinché si potesse rientrare nella fattispecie descritta dall'articolo in esame, era la mancanza di una delimitazione per segni naturali facilmente riconoscibili (corsi d'acqua, creste di monti, strade), o la

---

<sup>(80)</sup> Al paragrafo 2 dell'art. 31, la legge stabiliva che la necessità economica si dava per provata qualora si fosse in presenza di opere portuali marittime, fluviali, lacuali che riguardavano il territorio di più Comuni.

<sup>(81)</sup> Art. 31: *“I Comuni, il cui territorio risulti insufficiente in rapporto all'impianto, all'incremento o al miglioramento dei servizi pubblici, all'espansione degli abitati o alle esigenze dello sviluppo economico, possono ottenere l'ampliamento della loro circoscrizione.*

*Si reputano sempre rispondenti alle esigenze dello sviluppo economico del comune le opere portuali, marittime, fluviali lacuali, che debbano estendersi fuori del territorio di esso.*

*In questo caso, come in ogni altro in cui la domanda di ampliamento territoriale sia giustificata dalla necessità di impianto o di ampliamento di stabilimenti pubblici in territorio esterno, la relativa istruttoria non può essere iniziata, se il progetto delle opere non abbia riportato l'approvazione definitiva dell'autorità competente.*

*L'ampliamento può effettuarsi mediante l'aggregazione dell'intero territorio di Comuni contermini, ovvero di quella sola parte di esso che sia riconosciuta sufficiente allo scopo”.*

<sup>(82)</sup> Cfr., per un inquadramento sistematico dell'ipotesi dell'ampliamento, L. MACCIOTTA-C. VITTORELLI, *Commento teorico-pratico al nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*, op. cit., pp. 125-126.

<sup>(83)</sup> Art. 32: *“Qualora il confine fra due e più Comuni non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o comunque dia luogo a incertezze, ne può essere disposta la determinazione ed eventualmente la rettifica su domanda dei podestà ovvero di ufficio.*

*I confini fra due o più Comuni possono essere rettificati anche per ragioni topografiche o per altre comprovate esigenze locali, quando i rispettivi podestà ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni”.*

<sup>(84)</sup> In questa direzione, A. LENTINI, *Commento del testo unico della legge comunale e provinciale*, op. cit., p. 57.

incertezza del confine fra due o più Comuni. La prova di questa mancanza, benché non rivestisse il carattere di esclusività ed absolutezza, era fornita dalle risultanze catastali che assumevano il valore di verità, quanto meno sino a prova contraria <sup>(85)</sup>. Sulla rettifica, si provvedeva con decreto reale e poteva avvenire d'ufficio, ossia su proposta dei prefetti, oppure su domanda dei podestà con le modalità di cui all'art. 35. Infine, la rettifica poteva essere richiesta per ragioni topografiche o per comprovate esigenze locali dietro richiesta dei podestà e con l'obbligo di regolare tutti i rapporti finanziari, giuridici ed economici che potevano derivarne.

Diversamente dalle leggi comunali e provinciali precedenti, il legislatore del 1934 aveva ritenuto opportuno riunire in un unico disposto, l'art. 35, le norme di procedura per le modifiche territoriali dei Comuni al fine di una semplificazione della disciplina. I provvedimenti erano disposti con decreto reale, sentito in ogni caso il parere dei podestà delle amministrazioni interessate, del Rettorato provinciale e del Consiglio di Stato <sup>(86)</sup>. Ne seguiva la pubblicazione mediante affissione nell'albo pretorio per la durata di quindici giorni. A decorrere dall'ultimo giorno di affissione, qualsiasi contribuente disponeva della facoltà di presentare opposizione nel termine di venti giorni. Quanto ai rimedi impugnatori, esclusa la possibilità di ricorrere avverso i pareri, essi potevano essere prodotti contro il regio decreto, suscettibile di impugnazione avanti il Consiglio di Stato per motivi di legittimità (incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge), o d'impugnazione straordinaria al Re <sup>(87)</sup>.

---

<sup>(85)</sup> Cfr., Cons. di Stato, V sezione, 10 febbraio 1911.

<sup>(86)</sup> Art. 35: *“Le variazioni alla circoscrizione dei Comuni e le rettifiche di confine, previste negli articoli precedenti sono disposte con decreto reale, sentito in ogni caso il parere dei podestà dei Comuni interessati, del Rettorato provinciale e del Consiglio di Stato.*

*Tutte le deliberazioni dei podestà relative a variazioni alla circoscrizione dei Comuni ed a rettifiche di confine sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio per la durata di quindici giorni.*

*Qualsiasi contribuente ha facoltà di farvi opposizione nel termine di giorni venti a decorrere dall'ultimo di affissione.*

*Le eventuali opposizioni, insieme con gli atti debitamente istruiti, sono dal prefetto trasmessi, con motivato parere, al Ministro dell'Interno”.*

<sup>(87)</sup> Per un inquadramento sistematico dell'art. 35, si veda A. LENTINI, *L'Amministrazione locale*, op. cit., pp. 157-158.

### **1.3. Le variazioni territoriali delle Regioni ex art. 132, comma 2, Cost. nel dibattito in seno all'Assemblea Costituente**

All'interno dell'ordinamento statutario, come si é avuto modo di vedere nei due precedenti paragrafi, si conoscevano unicamente le variazioni dei confini territoriali dei Comuni e delle Province. La Costituzione repubblicana del 1948 ha introdotto, invece, nell'art. 132, comma 2, anche un nuovo significato del termine, inteso quale distacco-aggregazione dell'ente comunale e/o provinciale da una Regione ad un'altra. Una variazione che, a differenza di quanto previsto nel sistema pre-repubblicano, non incide sul territorio dei Comuni e delle Province, che rimane inalterato, ma coinvolge l'appartenenza dell'ente comunale e/o provinciale ad una nuova realtà regionale. Ora, l'analisi dei lavori preparatori dell'art. 132 della Carta Costituzionale, con particolare (ma non esclusivo) riferimento al suo comma 2 che qui rileva, diviene utile al fine di ricostruirne la genesi e di predisporre uno strumento interpretativo funzionale alla comprensione del significato della disposizione normativa, sia sotto il profilo politico-istituzionale, sia sotto il profilo tecnico-giuridico. Si potrà, dunque, verificare se i procedimenti di distacco-aggregazione di Comuni e Province pendenti e quelli già conclusi <sup>(88)</sup> siano adeguati tanto alle esigenze sottese al modello di Regione "storica" delineato dalla Costituzione del 1948, quanto alle nuove e crescenti domande economiche, politiche, sociali e federali provenienti, nella maggior parte dei casi, da amministrazioni comunali e provinciali confinanti con Regioni ad ordinamento differenziato <sup>(89)</sup>.

---

<sup>(88)</sup> Ci si riferisce alla prima normativa di attuazione dell'art. 132, comma 2, Cost.: la legge ordinaria dello Stato 3 agosto 2009, n. 117 (in G. U. n. 188 del 14 agosto 2009) relativa al distacco dei Comuni della Valmarecchia (Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria, e Talamello) dalla Regione Marche (Provincia di Pesaro-Urbino) e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna (Provincia di Rimini).

<sup>(89)</sup> Cfr., sulla necessità di analizzare i lavori preparatori dell'art. 132 Cost., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, Padova, Cedam, 1979, p. 5 e ss.

L'origine e la *ratio* dell'art. 132 Cost. vanno ricercate nella scelta, operata dall'Assemblea Costituente, a favore dell'istituzione dell'ente Regione<sup>(90)</sup>, con il quale si voleva ridare vigore all'intero sistema del governo locale (incentrato, fino a quel momento, su due livelli, quello comunale e quello provinciale) per sovvenire a tutte quelle esigenze che Comuni e Province, da un lato, e lo Stato, dall'altro, non erano in grado di soddisfare anche per ragioni di dimensioni territoriali<sup>(91)</sup>. Il carattere "politico" dell'articolo in esame (unitamente alla XI disp. trans. Cost.), consistente nel rendere accettabile la ripartizione "storico-statistica"<sup>(92)</sup> delle Regioni, accolta nell' art. 131 della Costituzione<sup>(93)</sup>, si coglie nel suo pieno significato se si prende in esame l'*intentio* originaria del legislatore costituente, cioè di porre una disciplina restrittiva nei confronti di istanze localistiche, atte ad incidere sulla ripartizione "storica" del territorio regionale<sup>(94)</sup>, per il pericolo che il

---

<sup>(90)</sup> Si veda, per una sistematica ricostruzione dell'origine della Regione in Italia, E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1967; O. BUCCI, *Considerazioni storico-introductive*, in P. DE CAMELIS (a cura di), *L'autonomia regionale*, Roma, Edizioni Kappa, 1989, pp. 3-20. La formula organizzativa delle Regioni italiane trovava e trova un parziale precedente nella Costituzione spagnola del 1931 specialmente per quanto riguardava il riparto delle competenze fino alla modifica del Titolo V con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Infatti, la titolarità, in capo alle realtà regionali, di competenze enumerate e la presenza di diversi gradi di autonomia, sono aspetti di matrice iberica. In merito, A. D'ATENA, (voce) *Regione*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXIX, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 317-318 e G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1933, p. 93 e ss.

<sup>(91)</sup> Cfr., S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO-L.VANDELLI, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 15 e ss.

<sup>(92)</sup> Riguardo la ripartizione statistica delle Regioni italiane, si veda l'opera fondamentale di P. MAESTRI, *Statistica del Regno d'Italia-Popolazione-Movimento dello stato civile nell'anno 1863*, Firenze, 1864. L'autore aveva delineato la circoscrizione territoriale delle Regioni "sulla base dei tre elementi caratteristici di esse: quello naturale, dato dalla configurazione dei luoghi, quello delle tradizioni locali, quello degli interessi economici. Ne uscivano 14 Compartimenti del Regno (dei quali il Maestri indicava anche le Province): Piemonte, Emilia, Umbria, Marche, Toscana, Abruzzo (di cui il Molise costituiva una Provincia), Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna. L'Assemblea Costituente, del tutto impreparata a considerare il problema regionale, finì con l'affidarsi all'annuario statistico in cui i dati raccolti erano ordinati secondo la ripartizione regionale sopra descritta e riportati poi di peso nell'art. 131 della Costituzione: così, C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Vol. II, Padova, Cedam, 1976, pp. 891-892. Sul punto, anche V. GAMBI, *L'equivoco fra compartimenti statistici e Regioni costituzionali*, Faenza, Editrice Fratelli Lega, 1963.

<sup>(93)</sup> Sulla funzione "politica" dell'art. 132 della Costituzione, M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanicchi, 1990, p. 124-125.

<sup>(94)</sup> Sul punto, A. FERRARA, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle Regioni in nuove macroentità territoriali*, in *Diritto e Società*, n. 3/1995, pp. 315-316.

meccanismo di variazione si spingesse fino al punto di compromettere l'unità politica dello Stato <sup>(95)</sup>. Scopo reale della norma, dunque, era l'accettazione ed il consolidamento della ripartizione storica delle Regioni che, opportunamente e diplomaticamente, non veniva fatta passare come un *quid* di assoluto, stante l'idoneità tecnica dell'art. 132 a possibili e future correzioni territoriali. A conferma di questa intenzione del legislatore si possono esaminare tre dati. Il primo, ricollegabile direttamente alla lettera dell'art. 132, concerneva (e concerne) l'avocazione allo Stato della decisione ultima <sup>(96)</sup> circa le future modificazioni, sia pure in modo non autoritativo <sup>(97)</sup>; il secondo, collegato alle complesse modalità insite nei procedimenti previsti dall'art. 132 Cost., le quali rendevano (e rendono) estremamente arduo il perseguimento di un disegno generale di riagggregazione territoriale delle Regioni <sup>(98)</sup>; infine il terzo, relativo a quella concezione liberale delle autonomie regionali, che assegnava alle stesse un ruolo frenante all'interno del sistema costituzionale, volto cioè a soddisfare la preoccupazione delle forze politiche a garantirsi l'una nei confronti dell'altra <sup>(99)</sup>, prescindendo da qualunque riferimento di tipo "locale". Quest'ultimo aspetto testimonia come, almeno in una prima fase dei lavori della Commissione dei 75, non vi era alcuna preoccupazione di riconoscere, in capo alle popolazioni interessate, iniziative finalizzate ad una modifica delle

---

<sup>(95)</sup> Sul pericolo, molto sentito all'interno dell'Assemblea Costituente, che l'autonomia concessa agli enti pubblici territoriali e le loro istanze di autodeterminazione potessero compromettere il carattere unitario della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., cfr., G. MIELE, *La Regione*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI, (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. II, Firenze, Barbera Editore, 1950, pp. 231-232. Inoltre, si prenda in esame anche l'opera monografica di C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 25.

<sup>(96)</sup> La decisione viene assunta o con lo strumento della legge costituzionale nel caso di creazione di nuove Regioni o fusione di Regioni già esistenti o della legge ordinaria dello Stato nell'ipotesi di distacco-aggregazione di Comuni e Province.

<sup>(97)</sup> Cfr., sul carattere non autoritativo dei procedimenti di cui all'art. 132 Cost., A. FERRARA, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle Regioni in nuove macroentità territoriali*, op. cit., pp. 317-318. L'autore ritiene (p. 319) che il parere delle popolazioni interessate, esprimibile attraverso lo strumento referendario, per quanto non vincolante, costituisca presupposto necessario in quanto espressione di quella garanzia cittadino-territorio.

<sup>(98)</sup> Così, si esprime A. FERRARA, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle Regioni in nuove macroentità territoriali*, op. cit., p. 314.

<sup>(99)</sup> Cfr., V. CRISAFULLI, *Vicende della "Questione regionale"*, in *Le Regioni*, n. 4/1982, p. 497 e ss.

circoscrizioni territoriali delle Regioni, dal momento che la discussione sui contenuti da assegnare all'autonomia regionale e sulla delimitazione territoriale, si poneva quale problema della nuova organizzazione dello Stato (<sup>100</sup>), o meglio della possibilità di dare vita al nuovo ente e se istituirlo in forma generalizzata o meno (<sup>101</sup>). Del resto, la previsione di elementi di natura funzionale, tali da giustificare un ricorso ai meccanismi modificatori di cui all'art. 132 Cost., veniva disegnata in senso negativo, cioè senza una previa individuazione delle ragioni storiche, etniche, linguistiche, culturali, economiche e sociali (<sup>102</sup>) che potevano consentire l'azionabilità dell'*iter* di variazione. Non si può, dunque, non concordare con quella parte della dottrina secondo la quale l'istituzione delle Regioni, almeno quelle a Statuto ordinario, non era mai stata giustificata in termini di "scienza culturale", ossia con riferimento a quelle peculiarità di ordine etnico, linguistico e storico in grado di distinguerle e differenziarle le une dalle altre. La riforma regionale, infatti, ha sempre avuto motivazioni essenzialmente politiche, "prospettandosi, di volta in volta, come lo strumento necessario per superare il retaggio del centralismo liberale e dell'autoritarismo del fascismo, ovvero come il *medium* irrinunciabile della politica di programmazione economica" (<sup>103</sup>). Solo nell'ultimo quindicennio, la crescita delle Leghe, e della Lega Nord in modo particolare, e le sempre più pressanti richieste di riforma in senso federalistico dello Stato, hanno portato in primo piano il discorso sulle peculiarità distintive delle singole Regioni, riscoprendo quella "dimensione vitale" dell'ente regionale di cui si dirà a breve a commento della relazione dell'On. Gaspare Ambrosini. Questa riscoperta ha consentito un nuovo sguardo sull'art. 132 della Costituzione, visto non più come norma-frenante ma, viceversa, quale norma-

---

(<sup>100</sup>) Cfr., O. RANELLETTI, *Note sul progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75 all'Assemblea Costituente*, in *Foro. It.*, IV, 1947, p. 86.

(<sup>101</sup>) Così, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 15 e ss.

(<sup>102</sup>) Questo sarebbe indice, secondo Antonio Ferrara, di come l'autonomia regionale nel nostro ordinamento, con l'esclusione di alcune collettività territoriali delle Regioni a Statuto speciale, prescindendo sia da ragioni storiche sia da motivazioni etniche, religiose, linguistiche: cfr., A. FERRARA, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle Regioni in nuove macroentità territoriali*, op. cit., p. 316.

(<sup>103</sup>) Cfr., S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 2-3.

garanzia <sup>(104)</sup>. Una garanzia che oggi non ha ad oggetto il nesso ente-territorio, ma quello cittadino-territorio. Non sono, cioè, le Regioni a vedersi riconosciuta la garanzia della propria identità territoriale (come avviene, di regola, negli ordinamenti federali <sup>(105)</sup>), ma sono le popolazioni territorialmente situate, le singole comunità locali, a godere di un diritto all'autoidentificazione territoriale <sup>(106)</sup>, corrispondente alle più svariate esigenze territorialmente circoscritte nell'ambito dell'ordinamento regionale della Repubblica <sup>(107)</sup>. Lo Stato, alla luce di questa nuova interpretazione, parrebbe spogliarsi, *de facto*, della facoltà (di cui, comunque, rimane titolare) di incidere, in maniera unilaterale, sull'attuale delimitazione del territorio delle Regioni in ossequio alla valorizzazione della tradizione storico-linguistico-culturale <sup>(108)</sup>.

Passando, ora, all'analisi dettagliata dell'*iter* formativo dell'art. 132 Cost., con particolare riferimento al suo comma 2, è necessario prendere le mosse dai lavori della Seconda Sottocommissione che, "quale articolazione della Commissione per la Costituzione (c.d. Commissione dei 75), era stata incaricata di trattare l'ordinamento costituzionale della Repubblica" <sup>(109)</sup>. Le linee essenziali del procedimento di variazione territoriale delle Regioni emergevano già dalla prima relazione dell'On. Ambrosini, introduttiva alla discussione sulle autonomie locali. Dopo aver ribadito la accettazione della ripartizione storico-tradizionale delle Regioni, Ambrosini

---

<sup>(104)</sup> Così, A. FERRARA, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle Regioni in nuove macroentità territoriali*, op. cit., p. 317.

<sup>(105)</sup> Sulle regole del riordino territoriale degli ordinamenti federali, A. LA PERGOLA, *Residui "contrattualistici" e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 329, nt. 42-bis.

<sup>(106)</sup> Di autoidentificazione territoriale parla A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi di transizione al federalismo*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e Regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 224 e ss.

<sup>(107)</sup> Ancora, si veda A. FERRARA, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle Regioni in nuove macroentità territoriali*, op. cit., pp. 320-321.

<sup>(108)</sup> Le ripartizioni statistiche (si veda nota 92), sebbene non fossero nate per diventare Regioni amministrative e nonostante alcune innegabili questioni di confine derivabili dalla artificiosa delimitazione delle Province degli Stati preunitari (che vennero prese a base del disegno dei Compartimenti del 1864), rispecchiavano, anche se in modo approssimativo, identità storico-culturali risalenti a quella che era già la partizione regionale augustea del 41 a.c. al momento della prima unificazione del paese la quale, a sua volta, teneva conto di precedenti antichissimi stanziamenti delle genti autoctone: cfr., G. PETTINATO, *L'Italia è una, parola d'archeologo*, in *Il Sole 24Ore*, domenica 13 marzo 1994, p. 25.

<sup>(109)</sup> Cfr., L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, op. cit., p. 2532.

sottolineava la necessità di “non seguire meccanicamente il criterio storico, ma di addivenire a fusioni o cambiamenti consigliati dalla valutazione di particolari interessi”, affinché l’ente Regione si costituisse in modo da essere “vitale” <sup>(110)</sup>. Questi cambiamenti, proseguiva l’Ambrosini, dovevano essere decisi “dal potere centrale, sentita la Regione, o a richiesta della Regione”. L’ambiguità e la genericità dei termini utilizzati all’interno della relazione lasciavano aperte alcune non trascurabili problematiche. Da un lato, non si capiva se il procedimento fosse da applicare unicamente alle modificazioni del territorio regionale, o anche all’istituzione delle Regioni, dall’altro, non si dava modo di apprezzare se l’iniziativa o il parere, con i quali l’ente Regione era chiamato ad attivare il procedimento modificatorio, richiedesse un’espressa deliberazione da parte dell’organo rappresentativo (il Consiglio regionale), o un pronunciamento del corpo elettorale <sup>(111)</sup>. Lo stesso concetto di “vitalità”, presupposto per ogni ipotesi di fusione e/o cambiamento, riceveva una definizione non univoca. Il rapporto di strumentalità, di cui si faceva cenno sempre in questo primo intervento dell’Ambrosini, tra dimensione territoriale ed efficienza dei pubblici servizi <sup>(112)</sup> non sembrava esaustivo, dal momento che circoscriveva ogni possibile mutamento alle modalità di gestione degli stessi. In definitiva si assisteva alla necessità di ancorare al criterio storico la ripartizione regionale, senza attribuire un ruolo preciso e specifico alla volontà delle popolazioni interessate nella identificazione del territorio, sulla base di una presunta incontrovertibilità della “storicità della suddivisione” del territorio regionale <sup>(113)</sup>. Un *modus procedendi* che non rimaneva, comunque, esente da critiche, finalizzate a mettere in rilievo la superficialità con la quale veniva decisa

---

<sup>(110)</sup> La prima relazione dell’On. Gaspare Ambrosini è stata svolta nella seduta del 27 luglio 1946. Cfr., per il testo completo, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione*, Vol. VII, a cura del Segretariato Generale della Camera dei Deputati, Roma, 1976, p. 822 e ss.

<sup>(111)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, op. cit., p. 126.

<sup>(112)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell’Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., pp. 12-13.

<sup>(113)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell’Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 14.

l'articolazione territoriale delle Regioni (<sup>114</sup>). Dopo l'approvazione dell'ordine del giorno presentato dall'On. Attilio Piccioni, nella seduta del 1 agosto 1946, che demandava al Comitato per le autonomie locali la formulazione di un progetto di ordinamento regionale, in data 13 novembre 1946 l'On. Ambrosini, Presidente e relatore del Comitato, illustrava quanto era stato elaborato, precisando che ci si era attenuti "al criterio della tradizionale ripartizione geografica dell'Italia", nonostante la presenza di istanze volte ad ottenere "la costituzione di altre Regioni, oltre le storiche", delle quali veniva riconosciuta la serietà (<sup>115</sup>). Si voleva, in altri termini, tenere separate le Regioni, delimitate secondo il criterio del riparto geografico, dalle altre cui mancavano gli elementi storico-geografici atti ad identificarle (<sup>116</sup>). Delle prime, si proponeva l'istituzione attraverso la disposizione normativa di cui all'art. 22 del progetto redatto dal Comitato (<sup>117</sup>); per le seconde, si ribadiva la necessità di accertare l'esistenza dei presupposti dell'autosufficienza economica (<sup>118</sup>) e della

---

(<sup>114</sup>) Sul punto, ne parla M. BERTOLISSI, *Art. 132 Cost.*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 769. Interessante la relazione dell'on. Costantino Mortati del 16 dicembre 1946 che parlò della necessità di "indispensabili elementi di giudizio" per una seria articolazione del territorio delle Regioni. Cfr., per il testo integrale, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione*, Vol. VII, op. cit., p. 1550. Sulla stessa linea, la relazione dell'on. Umberto Elia Terracini del 16 dicembre 1946 il quale notò come "né la Sottocommissione, né la Commissione, né l'Assemblea Costituente potranno (ed in realtà non poterono) compiere quel lavoro di preparazione, indagine, studio, sintesi, che sarebbe indispensabile per poter dare un giudizio con cognizione di causa. Per il testo, cfr., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, op. cit., p. 1545.

(<sup>115</sup>) Riguardo gli estratti della seconda relazione dell'On. Ambrosini, cfr., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, op. cit., p. 1303.

(<sup>116</sup>) Così, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., pp. 24-25.

(<sup>117</sup>) Art. 22 del Progetto del Comitato per le autonomie locali nella sua formulazione originaria così recitava: "Le Regioni sono costituite secondo la tradizionale ripartizione geografica dell'Italia. Esse sono: Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Liguria, Emilia, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo e Molise, Campania, Puglia, Lucania, Calabria, Sicilia, Sardegna, ed in più la Valle d'Aosta".

(<sup>118</sup>) Sul punto, era controversa la scelta dei parametri da utilizzare per identificare l'autosufficienza e, quindi, la possibilità di utilizzo di questo criterio: da una parte, una concezione "statica" fondata sulla superiorità del carico tributario regionale rispetto alla media nazionale (cfr., l'intervento dell'On. Emilio Lussu, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, op. cit., p. 1549), dall'altra, una concezione "dinamica" basata sulla capacità della Regione di far fronte ai compiti derivante gli dalla concessione dell'autonomia (cfr., la relazione dell'On. Ezio Vanoni, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, op. cit., pp. 1550-1551).

volontà delle popolazioni interessate (<sup>119</sup>), oppure, con la norma del successivo art. 23 del progetto (<sup>120</sup>), le stesse popolazioni interessate potevano chiedere, mediante deliberazione della maggioranza dei rispettivi Consigli comunali, il distacco da una Regione e l'aggregazione ad un'altra, o la costituzione di una nuova Regione (in questo secondo caso, i Consigli comunali dovevano rappresentare una popolazione di almeno 500.000 abitanti). Nonostante le difficoltà di utilizzo, per l'istituzione delle "nuove" Regioni, dei due criteri sopra menzionati, si perveniva ad una riformulazione dell'art. 22 del progetto (<sup>121</sup>), nel quale scompariva il riferimento alla costituzione delle Regioni secondo la tradizionale ripartizione geografica e se ne aggiungevano di nuove, quali il Friuli, il Molise, il Salento ed il frazionamento dell'Emilia in Emilia Appenninica (in seguito denominata Emilia lunense) ed Emilia e Romagna.

Nel proseguo della relazione-illustrazione del lavoro del Comitato e con particolare riferimento ai procedimenti di variazioni territoriali di cui all'art. 23, l'On. Ambrosini riduceva ulteriormente la portata dell'intervento popolare, assicurando che il suo peso sarebbe stato bilanciato dal parere delle Assemblee regionali interessate e, soprattutto, dal fatto che la decisione ultima sarebbe avvenuta con legge statale. C'era la preoccupazione, infatti, bene evidenziata da Costantino Mortati, che la formazione delle Regioni e le possibili modificazioni territoriali delle stesse, in base alla volontà delle popolazioni interessate, potesse essere ispirata "soltanto a sentimenti di campanilismo" (<sup>122</sup>). Tre i dati emergenti dalla illustrazione

---

(<sup>119</sup>) Questo criterio veniva contrastato, in chiave antiregionalistica, dall'argomento della tutela delle popolazioni controinteressate. In merito, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 39.

(<sup>120</sup>) Art. 23 del Progetto del Comitato per le autonomie locali: "È consentito alle popolazioni interessate, mediante deliberazione della maggioranza dei rispettivi Consigli Comunali, di chiedere il distacco da una Regione e l'aggregazione ad un'altra (comma 1). È consentita, inoltre, la richiesta di erezione di una nuova Regione, quando provenga dai Consigli Comunali rappresentanti una popolazione di almeno 500.000 abitanti (comma 2). Le modificazioni di cui ai primi due commi sono disposte con legge dello Stato, previo parere delle Assemblee regionali interessate (comma 3)".

(<sup>121</sup>) Il nuovo e definitivo testo dell'art. 22 del progetto così prevedeva: "Le Regioni sono: Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli, Liguria, Emilia Appenninica, Emilia e Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Salento, Lucania, Calabria, Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta".

(<sup>122</sup>) Per l'intervento dell'On. Costantino Mortati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, op. cit., p. 1542.

dell'art. 23 del progetto. Il primo si riferiva al fatto stesso della formulazione dell'ipotesi modificatoria, la quale poteva operare solo dopo l'entrata in vigore della Costituzione e non, come sembrava dalla prima relazione dell'On. Ambrosini, anche in fase di istituzione delle Regioni (<sup>123</sup>). Il secondo si riferiva alla non chiara natura della legge statale necessaria alla variazione territoriale (<sup>124</sup>) ed, infine, il terzo era relativo alla mancata contemplazione, all'interno del disposto preso in esame, della fusione di Regioni già esistenti, inserita solo in una fase successiva da parte della Seconda Sottocommissione (<sup>125</sup>). Questa omissione, ha messo in luce la dottrina, rappresentava "il segno lasciato nella struttura normativa dell'art. 23 al contenimento delle richieste di costituzione di nuove Regioni per frazionamento dalle Regioni storiche" e lo "scarso peso attribuito nel dibattito regionalistico ai motivi funzionali che sono presupposti e soddisfatti dalla fusione" (<sup>126</sup>).

Il testo del progetto predisposto dal Comitato per le autonomie locali, dopo essere stato presentato alla Seconda Sottocommissione, veniva emendato dallo stesso, confluendo in un nuovo articolato presentato alla Commissione dei 75 riunita in Adunanza Plenaria. Nel corso della seduta antimeridiana del 1 febbraio 1947, veniva discusso il nuovo art. 18 (che riproponeva il precedente art. 22) ed il nuovo art. 20 (anch'esso risultante dalla rinumerazione dell'art. 23). La discussione ed

---

(<sup>123</sup>) Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 25.

(<sup>124</sup>) In riferimento al comma 3, lo stesso non individuava il tipo di atto legislativo necessario alla variazione morfologica, sebbene il dibattito fosse indirizzato, prevalentemente, a favore della legge costituzionale: cfr., a riguardo, L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, op. cit., p. 2534. Due erano le ragioni a sostegno di questa tesi: la prima, dell'On. Costantino Mortati, si ricollegava all'inserimento, all'interno della Costituzione, dell'elenco delle circoscrizioni territoriali delle Regioni le quali, a loro volta, potevano influire sulla composizione di certi organi dello Stato (cfr., per l'intervento dell'On. Mortati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, op. cit., p. 1586); la seconda, dell'On. Ambrosini, insisteva sul fatto, non accolto dalla Sottocommissione, che il mutamento territoriale potesse venir deciso dallo Stato, prescindendo dalla richiesta delle popolazioni interessate (cfr., per l'intervento dell'On. Ambrosini, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, op. cit., p. 1586). Qualora, invece, proseguiva Ambrosini, la richiesta fosse provenuta dalle popolazioni interessate, non sarebbe stato necessario il ricorso alla legge costituzionale (cfr., sul punto, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, op. cit., p. 1588).

(<sup>125</sup>) Fu la richiesta dell'On. Bartolomeo Cannizzo ed un emendamento aggiuntivo dell'On. Giovanni Conti a prevederne la possibilità. Si veda, in merito, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, op. cit., p. 1586.

(<sup>126</sup>) Sul punto, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., pp. 41-42.

approvazione da parte dell'Adunanza Plenaria segnava "un sensibile arretramento non solo rispetto alle deliberazioni della Seconda Sottocommissione, ma anche alla discussione generale sul progetto" <sup>(127)</sup>, dal momento che si accentuava la "curvatura antiregionalistica" rispetto ai lavori condotti fino a quel momento. Con l'emendamento dell'On. Ruggero Grieco, infatti, unitamente alla contestazione delle nuove Regioni, si riproponeva il criterio della tradizionale ripartizione geografica dell'Italia, scomparso nella formulazione definitiva dell'art. 22 del progetto del Comitato per le autonomie, ridimensionando ulteriormente il principio della volontà popolare in base al quale identificare i territori "regionalizzabili", anche in attesa dell'esito delle consultazioni locali che, a tale scopo, erano state avviate <sup>(128)</sup>. Per questo motivo, la Commissione dei 75, con l'ordine del giorno presentato dall'On. Aldo Moro, approvato poi all'unanimità, sospendeva ogni decisione sull'istituzione delle Regioni "nuove", affidandone la definitiva scelta all'Assemblea Costituente <sup>(129)</sup>. È, invece, nell'art. 20, che disciplinava i procedimenti per la modifica del territorio delle Regioni, che si riscontravano le novità maggiori e più significative: sarebbe stato possibile, con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali interessati, consentire la fusione di Regioni esistenti e la creazione di nuove Regioni, con un minimo di 500.000 abitanti, qualora ne avessero fatto richiesta tanti Consigli comunali da rappresentare un terzo della popolazione e con l'approvazione popolare tramite referendum. Rispetto alla formulazione di cui all'art. 23 del progetto predisposto dal Comitato per le autonomie locali, l'art. 20 presentava tre importanti innovazioni. La prima relativa ai 500.000 abitanti per la creazione di nuove Regioni, che, da numero sul quale contare la frazione dei legittimati alla richiesta, diveniva il numero minimo di abitanti che la nuova realtà regionale doveva possedere per essere istituita <sup>(130)</sup>. La seconda relativa all'intervento diretto della volontà popolare

---

<sup>(127)</sup> In questa direzione, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 61.

<sup>(128)</sup> L'art. 18 si limitava ad una mera riproposizione del testo dell'art. 22 nella sua versione definitiva.

<sup>(129)</sup> Per l'emendamento dell'On. Ruggero Grieco ed il dibattito sul tema, si veda, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VI, op. cit., p. 280 e ss.

<sup>(130)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 66.

attraverso lo strumento referendario del quale veniva dibattuta la natura <sup>(131)</sup>. La terza ed ultima relativa esclusivamente al distacco-aggregazione dei Comuni da una Regione ad un'altra, la soppressione della legge costituzionale con possibilità di utilizzo della legge ordinaria dello Stato per la deliberazione finale da parte del Parlamento, pur confermando il parere obbligatorio, ma non vincolante, dei Consigli regionali a tutela e protezione delle popolazioni contro interessate o indirettamente interessate <sup>(132)</sup>.

L'ultima fase dei lavori preparatori era costituita dalla discussione in Assemblea Costituente degli artt. 123 e 125 del progetto di Costituzione predisposto dalla Commissione dei 75 (ma, in realtà, dal Comitato di redazione) i quali, rispettivamente, istituivano le Regioni e ne prevedevano e disciplinavano le variazioni territoriali <sup>(133)</sup>. Si trattava delle formulazioni normative più prossime degli artt. 131-132 Cost. e della XI disposizione transitoria e finale e rappresentavano il materiale preparatorio "a partire dal quale andava principalmente ricostruito il significato normativo "attuale" delle norme costituzionali" <sup>(134)</sup>. Questa ultima fase si configurava come particolarmente delicata, poiché tornava in auge la questione regionale e si contrapponevano le posizioni del regionalismo moderato e dell'antiregionalismo <sup>(135)</sup>. Il dibattito sulla norma di cui all'art. 123 del progetto

---

<sup>(131)</sup> Cfr., L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, op. cit., p. 2534.

<sup>(132)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 66. Quest'ultima fu l'unica variazione ad essere stata introdotta dalla Adunanza Plenaria della Commissione dei 75.

<sup>(133)</sup> Sullo "scavalco" operato dal Comitato nei confronti della Commissione, si veda V. FALZONE-P. GROSSI, (voce) *Assemblea Costituente*, in *Enc. Giur.*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, p. 374. Il Comitato, come ebbe a sostenere l'On. Codacci Pisanelli, "doveva limitarsi a coordinare e coordinare" non equivaleva a "modificare": cfr., per il testo completo, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. IV, op. cit., p. 3602.

<sup>(134)</sup> Così, si esprime M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., pp. 70-71.

<sup>(135)</sup> Sul punto, E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana*, op. cit., pp. 314-315. Secondo l'autore (pp. 314-315), il *revirement* della questione regionale in questa fase, con conseguente crisi di governo del maggio-giugno 1947, segnava la spartiacque tra due distinte fasi del dibattito in Assemblea Costituente: la prima, che andava dalla discussione preliminare sull'intero progetto di Costituzione alla discussione generale sul Titolo V, caratterizzata da un certo "regionalismo dei partiti", la seconda, che andava dalla discussione generale all'approvazione del Titolo V in cui si assisteva, secondo Valerio Onida, ad un'inversione di ruoli tra chi aveva sostenuto l'introduzione di un sistema articolato di potere e chi aveva osteggiato l'introduzione di istituti di freno e di controllo. Su quest'ultimo aspetto, V. ONIDA, *La Costituzione*

(<sup>136</sup>), relativa alla enumerazione delle singole Regioni da istituire, avrebbe dovuto aver luogo nella seduta del 22 luglio 1947, ma, su proposta di alcuni deputati, veniva rinviata a quella del 29 e 30 ottobre dello stesso anno. Il disposto contenuto nell'art. 123, nella versione che compariva nei verbali della seduta del 22 luglio, riproduceva la norma approvata dalla Seconda Sottocommissione e dalla Commissione per la Costituzione salvo che per l'inserimento, dopo l'elencazione delle Regioni (<sup>137</sup>), di un comma ai sensi del quale “*i confini ed i capoluoghi delle Regioni sono stabiliti con legge della Repubblica*”. Rispetto a questo primo testo, quello presentato per la discussione del 29 ottobre 1947 ed elaborato dal c.d. Comitato dei 18 (<sup>138</sup>) risultava piuttosto diverso. In primo luogo escludeva dall'elenco le Regioni speciali, oggetto di uno specifico disposto, l'art. 108; in secondo luogo, e forse era questo il dato più rilevante, esso non recepiva il “frutto più autentico del dibattito svoltosi nella Seconda Sottocommissione: le Regioni nuove” (<sup>139</sup>). Decisiva, infatti, per la formulazione finale (<sup>140</sup>), fu l'approvazione dell'ordine del giorno dell'On. Ferdinando Targetti (che fissava in 19 il numero delle Regioni) con cui si invitava a costituire le Regioni storico-tradizionali “di cui alle pubblicazioni ufficiali

---

*nella storia della Repubblica: 1945-1975, in Italia, Fascismo antifascismo, Resistenza rinnovamento*, Milano, Feltrinelli, 1975, pp. 388-390.

(<sup>136</sup>) Per una sintesi del dibattito sull'art. 123 del progetto di Costituzione, G. P. DOLSO, *Il dibattito in Assemblea Costituente sulla delimitazione territoriale delle Regioni*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 35-47.

(<sup>137</sup>) Rispetto al testo dell'art. 18, la prima versione dell'art. 123 del progetto mutava denominazione ad alcune Regioni: l'Emilia Appenninica diventava Emilia lunense ed il Friuli diveniva Friuli e Venezia Giulia.

(<sup>138</sup>) Il Comitato dei 18 rappresentava una sottoarticolazione della Commissione dei 75.

(<sup>139</sup>) Cfr., in merito, G. P. DOLSO, *Il dibattito in Assemblea Costituente sulla delimitazione territoriale delle Regioni*, op. cit., p. 35.

(<sup>140</sup>) L'art. 123, nella sua formulazione definitiva, così statuiva: “*Oltre alle Regioni indicate dall'art. 108, che hanno forme speciali di autonomia, sono costituite, con le funzioni ed i poteri stabiliti dalla Costituzione, le Regioni seguenti: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia e Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo e Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria*”. Scompariva del tutto, dall'ultima versione dell'art. 123, la Regione Emilia lunense, assorbita dalla Regione Emilia e Romagna, ed il Salento; il Molise veniva appaiato all'Abruzzo e la Lucania diventava Basilicata. Scompariva, infine, ogni riferimento al Friuli ed alla Venezia Giulia di cui, invece, alla prima formulazione dell'art. 123.

statistiche”<sup>(141)</sup>. Il principio storico-statistico, pur con evidente debolezza scientifica, risultava vincente in quanto consentiva di riconoscere l’autonomia regionale a comunità territoriali già radicate e di prestare meno il fianco alle contestazioni<sup>(142)</sup> benché, una maggiore attenzione alle popolazioni interessate, avrebbe comportato una più attenta valorizzazione del sostrato culturale ed antropologico delle costituenti Regioni, scongiurando, in questo modo, il rischio di costituire aggregazioni meramente artificiali. Viceversa, la delimitazione del territorio regionale in base al criterio storico-statistico comportava una identificazione in via autoritativa delle realtà regionali mediante un atto di volontà scaturente dal potere politico di livello centrale<sup>(143)</sup>. Se nell’art. 123 del progetto di Costituzione era assente qualunque riferimento al ruolo popolare nella determinazione della dimensione del territorio delle Regioni, con esclusione di ogni concreta incidenza per una correzione attuale “del criterio storico adottato”<sup>(144)</sup>, nell’art. 125<sup>(145)</sup>, inerente le ipotesi di variazione attraverso l’attivazione dei procedimenti previsti, veniva riconosciuta alle popolazioni interessate la capacità di incidere sull’ambito territoriale regionale sia su “base storica” sia su “base funzionale”<sup>(146)</sup>. Il disposto

---

<sup>(141)</sup> Per l’O.d.g. dell’On. Ferdinando Targetti, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, Vol. IV, op. cit., p. 3602 e ss. A questo, si contrapponeva l’O.d.g. dell’On. Carmine De Martino caratterizzato da spinte antiregionalistiche che proponeva di rinviare alla legge il compito di determinare il numero delle Regioni, il loro nome, le rispettive delimitazioni territoriali ed i capoluoghi: cfr., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, Vol. IV, op. cit., p. 3602 e ss. L’O.d.g. dell’On. Carmine De Martino, risultando in contrasto con tutto il lavoro che la Costituente aveva svolto in ordine all’ordinamento regionale, veniva respinto, aderendo così alla pregiudiziale presentata dall’On. Attilio Piccioni. In caso contrario, si paventava il rischio di vedere frustrato l’accordo sull’assetto decentrato dello Stato: in questa direzione, G. P. DOLSO, *Il dibattito in Assemblea Costituente sulla delimitazione territoriale delle Regioni*, op. cit., p. 40.

<sup>(142)</sup> Così, si esprime L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, op. cit., p. 2535.

<sup>(143)</sup> Cfr., A. D’ATENA, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 93.

<sup>(144)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell’Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 92.

<sup>(145)</sup> L’art. 125 del progetto di Costituzione, venne discusso ed approvato nella seduta pomeridiana del 4 dicembre 1947. Cfr., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, Vol. V, op. cit., p. 4367 e ss.

<sup>(146)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell’Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 92.

normativo dell'art. 125 del progetto (<sup>147</sup>) recitava testualmente: “*Si può, con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali interessati, disporre la fusione di Regioni esistenti e la creazione di nuove Regioni con un minimo di 500.000 abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata per referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse* (comma 1). *Si può, con referendum e legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Comuni, i quali ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra*” (comma 2). Tra le proposte di modificazione di questa disposizione normativa, veniva innanzitutto in considerazione un emendamento soppressivo dell'intero comma 1, la cui finalità era quella di evitare un frazionamento eccessivo del territorio che avrebbe potuto essere determinato dall'operare del requisito minimo di 500.000 abitanti che, liminarmente, avrebbe potuto condurre, sulla base di una pronuncia referendaria favorevole di 251.000 elettori (*rectius* 250.001) (<sup>148</sup>), alla costituzione di un numero di Regioni pari a quello delle Province, con i contrasti che questo avrebbe potuto ingenerare tra le diverse popolazioni di una stessa Regione e con il grave pregiudizio che la disintegrazione delle Regioni già istituite avrebbe potuto arrecare all'autonomia del nuovo ente. L'interesse di questo emendamento, respinto poi dall'Assemblea Costituente, stava nella erronea identificazione del numero degli abitanti con il corpo elettorale interessato. Si poneva, per la prima volta, il problema del significato da assegnare all'espressione “*popolazioni interessate*” all'interno del procedimento di variazione previsto dalla norma. Questa espressione, ha evidenziato la dottrina, nell'ipotesi di “*creazione*” poteva assumere “due diverse qualificazioni, a seconda che le popolazioni interessate fossero riguardate come base sulla quale computare la frazione di un terzo che i Consigli comunali dovevano rappresentare per richiedere la variazione, nel qual caso erano sinonime di abitanti, oppure fossero considerate come base sulla quale calcolare la maggioranza referendaria ed in questo

---

(<sup>147</sup>) L'art. 125 riproduceva l'art. 20 del progetto, approvato con emendamenti dall'Adunanza Plenaria, il quale, a sua volta, rispecchiava l'art. 23 del progetto che risultava dal testo originario e dai numerosi emendamenti introdotti dalla Seconda Sottocommissione.

(<sup>148</sup>) Cfr., l'emendamento dell'On. Giovanni Persico in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. V, op. cit., pp. 4382-4383. Doveva certamente essere attribuito ad un *lapsus* l'errore nel calcolo della maggioranza di 500.000 la quale, evidentemente, non è di 251.000 ma di 250.001.

caso erano sinonime di corpo elettorale”<sup>(149)</sup>. L’unica novità che, alla fine, veniva introdotta dall’Assemblea, riguardava la popolazione minima necessaria all’istituzione di una nuova Regione. Tra le varie proposte di aumento e diminuzione<sup>(150)</sup>, la sola ad essere motivata era quella di Costantino Mortati, secondo il quale un milione e mezzo di abitanti poteva rappresentare la consistenza demografica minima affinché la Regione potesse risolvere “i problemi di equilibrio interno di forze ed interessi sociali” con contestuale assunzione del necessario rilievo politico<sup>(151)</sup>. L’Assemblea sceglieva una soluzione intermedia, statuendo che il minimo venisse elevato ad un milione di abitanti<sup>(152)</sup>. In merito, invece, al comma 2 dell’art. 125 del progetto, concernente l’ipotesi di distacco-aggregazione, l’attenzione dei costituenti si concentrava sulla natura della legge di variazione territoriale, confermando la scelta della legge ordinaria dello Stato<sup>(153)</sup>. Una scelta che destava una certa “meraviglia”, risultando meno giustificata di quanto non fosse nell’art. 20 del progetto emendato dall’Adunanza Plenaria. Una volta soppresso dall’Assemblea Costituente l’ultimo comma dell’art. 123 del progetto, secondo il quale i confini ed i capoluoghi delle Regioni sono stabiliti con leggi della Repubblica, era venuto meno il motivo del conflitto cui l’Adunanza Plenaria aveva cercato di ovviare tra questa norma, dettata dalla Sottocommissione al fine di evitare di ricorrere allo strumento della legge costituzionale per le piccole aggregazioni, e l’altra, approvata anch’essa dalla Seconda Sottocommissione, secondo la quale tutte le aggregazioni avrebbero

---

<sup>(149)</sup> Per il riferimento alla dottrina, cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, op. cit., pp. 136-137.

<sup>(150)</sup> Si vedano: l’emendamento dell’On. Emilio Lussu (400.000 abitanti) e l’emendamento Luigi Preti (2.000.000 abitanti), in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, Vol. V, op. cit., p. 4384.

<sup>(151)</sup> Cfr., per la proposta dell’On. Costantino Mortati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, Vol. V, op. cit., p. 4384.

<sup>(152)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, op. cit., p. 137.

<sup>(153)</sup> L’idea di utilizzare la legge costituzionale anche per l’ipotesi del comma 2 dell’art. 125 del progetto, al fine di “rendere più difficile qualsiasi modificazione dell’ordinamento regionale”, era stata sostenuta con particolare forza dall’On. Umberto Nobile. Si veda, sul punto, la sua proposta di emendamento in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, Vol. V, op. cit., p. 4385.

dovuto essere decise con legge costituzionale, a prescindere dalla loro consistenza territoriale <sup>(154)</sup>.

In sede di coordinamento finale, il Comitato di redazione, oltre a correzioni formali di scarso rilievo, inseriva, da un lato, nel testo dell'art. 123 (che divenne l'art. 131 della Costituzione) la formula “*Sono costituite le seguenti Regioni*” con l'elencazione delle cinque Regioni speciali e la nuova denominazione di “*Emilia-Romagna*”, dall'altro, assegnava anche alla Provincia l'iniziativa del procedimento di distacco-aggregazione di cui al comma 2 dell'art. 125 (che divenne l'art. 132 della Costituzione) <sup>(155)</sup>. Nel testo definitivo della Costituzione repubblicana, entrata in vigore il 1 gennaio 1948, l'art. 131 così recitava e recita: “*Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia* <sup>(156)</sup>; *Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzo; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna*”; mentre l'art. 132, nel testo

---

<sup>(154)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 97.

<sup>(155)</sup> Così, L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, op. cit., pp. 2533-2534.

<sup>(156)</sup> Il Friuli-Venezia Giulia è stata definita una Regione costituita solo di nome dall'Assemblea Costituente. La Regione è composta da due aree territoriali: il Friuli e la Venezia Giulia. La prima era ignota alla ripartizione statistica dei Maestri poiché apparteneva storicamente alla Regione del Veneto. Il Friuli, infatti, circoscriveva una zona formata dalla Provincia di Udine e dai territori limitrofi, e la Provincia di Udine apparteneva al “Veneto statistico”. Con il d.p.r. 6 febbraio 1948, n. 30, si ripartiva il territorio delle Regioni in collegi uninominali per fini elettorali e sotto la Regione Veneto venivano ricomprese tutte le Province appartenenti al Veneto statistico con esclusione della Provincia di Udine. La seconda, invece, apparteneva alla Regione statistica Venezia Giulia e Zara che, al momento della redazione della Carta costituzionale, non era nella disponibilità dello Stato italiano a causa degli eventi internazionali che interessarono la Venezia Giulia al termine del secondo conflitto mondiale. Il Trattato di Pace del 10 febbraio 1947 aveva previsto la costituzione del c.d. Territorio libero di Trieste che, in realtà, non aveva mai trovato attuazione. Sullo stesso, si veniva a costituire un regime di amministrazione militare con una suddivisione tra una zona A (comprendente la città di Trieste ed i suoi dintorni) affidata alle forze armate anglo-americane ed una zona B (comprendente la parte residua) affidata alle forze armate jugoslave. Constatata la impossibilità a rendere operante la clausola del Trattato di Pace relativa al Territorio libero di Trieste, l'Italia, la Jugoslavia, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti d'America siglarono a Londra il 5 ottobre 1954 un *Memorandum d'Intesa* in cui si prevedeva di assegnare la zona A all'Italia e la zona B alla Jugoslavia. Così, la porzione della Venezia Giulia, assegnata all'Italia, andava a costituire, insieme al Friuli, la Regione Friuli-Venezia Giulia. Per un maggiore e più completo approfondimento, M. BERTOLISSI, voce *Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIX, Milano, 1988, p. 2805 e ss. L'ordinamento italiano, tuttavia, non ristendeva con immediatezza la sua sovranità sulla zona A; tanto è vero che l'elettorato triestino, chiamato ad eleggere la Camera dei Deputati fin dalla legge ordinaria dello Stato 16 maggio 1956, n. 493 (in G.U. n. 143 del 12 giugno 1956), otteneva una propria rappresentanza nel Senato della Repubblica solo in virtù della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (in G.U. n. 6 del 8 gennaio 1963) la quale risolveva definitivamente la questione di Trieste: a riguardo, L. PALADIN, *Diritto Regionale*, op. cit., p. 21.

antecedente la riforma del Titolo V avvenuta nel 2001, prevedeva: “*Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse* (comma 1). *Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra* (comma 2). Data l'assenza di informazioni geografiche, linguistiche, economiche e finanziarie che avrebbero dovuto orientare l'istituzione delle diverse Regioni, l'On. Costantino Mortati, nella seduta pomeridiana del 4 dicembre 1947 (<sup>157</sup>), proponeva, con un emendamento aggiuntivo all'art. 125 del progetto, di dare all'elencazione delle Regioni di cui all'art. 123 un carattere di “provvisorietà”, consentendo che, entro cinque anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, si potessero formare altre Regioni anche in deroga alle condizioni di cui all'art. 125 (<sup>158</sup>). Mortati precisava, tuttavia, la necessità del ricorso alla legge costituzionale per tutte le nuove revisioni delle circoscrizioni regionali. La norma, dunque, nel pensiero del suo estensore, doveva considerarsi aperta “alla correzione in senso storico, ma anche in senso funzionale” della ripartizione territoriale adottata dall'Assemblea Costituente, sia per corrispondere alle richieste di gruppi di popolazioni, sia per soddisfare interessi generali dello Stato (<sup>159</sup>). Lascia sorpresi, comunque, che una proposta di questo tipo venisse formulata proprio da colui il quale aveva cercato una maggiore ponderazione nella individuazione dell'ambito territoriale regionale per paura di un'incontrollata proliferazione delle Regioni in considerazione di ragioni e

---

(<sup>157</sup>) Cfr., per l'intervento dell'On. Costantino Mortati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. V, op. cit., p. 4389.

(<sup>158</sup>) Cfr., in merito, A. IANNUZZI, *Disp. XI Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 2784. Nel suo testo originario, l'articolo aggiuntivo proposto dal Mortati così disponeva: “*Fino a cinque anni dopo l'entrata in vigore della presente Costituzione si potrà procedere con legge costituzionale, alla modificazione delle circoscrizioni regionali stabilite dall'art. 123, anche senza il concorso delle condizioni di cui all'art. 125*”.

(<sup>159</sup>) Su questo, si veda, F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, La Nuova Italia, 1970, p. 25 e ss.

motivi di ordine campanilistico <sup>(160)</sup>. In sede di formulazione definitiva, si procedeva non all'aggiunta di un nuovo comma all'art. 125 del progetto, ma alla approvazione di una disposizione *ad hoc* costituente la XI disposizione transitoria della Costituzione <sup>(161)</sup>. Il Comitato di redazione, in quella circostanza, accoglieva le richieste di istituzioni di Regioni non prese in considerazione dall'Assemblea Costituente, redigendo un testo che escludeva dal regime transitorio, sia l'ipotesi di fusione di Regione, sia quella di distacco-aggregazione <sup>(162)</sup>, concentrandosi unicamente sull'ipotesi di creazione, con la previsione, non contemplata dalla proposta originaria di Mortati, d'interpellare le popolazioni interessate. Questa esclusione era confermata anche dalla lettera della norma costituzionale presa in esame, la quale, riferendosi alle "*altre Regioni*", esprimeva "un'aggiunta numerica" <sup>(163)</sup> in maniera più chiara rispetto al termine "*nuove*" di cui all'art. 132, comma 1, Cost. L'XI disposizione transitoria è stata ascritta alla categoria delle c.d. terze norme <sup>(164)</sup> in quanto, più che una temporanea sospensione della norma principale, si affiancava ad essa con la conseguenza di risultare entrambe potenzialmente idonee a regolare la medesima fattispecie. Scaduto il termine inizialmente fissato in cinque anni, lo stesso, con legge costituzionale n. 1/1958, veniva prorogato al 31 dicembre 1963. Questa operazione consentiva alla legge costituzionale n. 3/1963 di aggiungere il Molise, che non possedeva il requisito della popolazione minima di un milione di abitanti richiesto dall'art. 132, comma 1, Cost., alle altre quattordici Regioni ordinarie, procedendo in questo modo alla scissione dall'Abruzzo. Quanto all'obbligo di consultazione delle popolazioni interessate, esso fu singolarmente

---

<sup>(160)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., pp. 99-100.

<sup>(161)</sup> L' XI disposizione transitoria così stabilisce: "*Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'art. 131, anche senza il ricorso alle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate*".

<sup>(162)</sup> Il distacco-aggregazione è, con la fusione, una variazione territoriale che si muove nella logica di una ricomposizione razionale del territorio regionale, a differenza della creazione che può essere utilizzata soltanto a provocarne l'ulteriore frazionamento.

<sup>(163)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 104.

<sup>(164)</sup> Così, la definisce G. U. RESCIGNO, voce *Disposizioni transitorie*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 231.

inteso, sulla base della norma di cui all'art. 73 della legge ordinaria dello Stato n. 62/1953 (c.d. legge Scelba), non in termini di indizione di un referendum ma, viceversa, nel senso di sentire i Consigli comunali, o i Commissari prefettizi della Regione o delle Regioni di cui facevano parte i Comuni che intendevano costituirsi nella nuova Regione (<sup>165</sup>). Destava, infine, ulteriori perplessità il fatto che questa legge venisse approvata in attuazione della disposizione transitoria, dopo la scadenza del termine quinquennale e prima della riapertura della deroga disposta in seguito con legge costituzionale. In proposito, alcuni autori ritenevano che essa avesse permesso il mantenimento del termine provvisorio inizialmente previsto ma che, trattandosi di una deroga ad un procedimento per la fusione o la creazione di nuove Regioni previsto dalla Costituzione, non poteva che essere determinato esclusivamente con la fonte costituzionale (<sup>166</sup>).

#### **1.4. L'oggetto della variazione: il territorio regionale. Tra Regioni "storiche" e Regioni "funzionali"**

Il territorio, insieme alla sovranità ed al popolo, è un elemento costitutivo dello Stato. Lo Stato, infatti, come ordinamento giuridico altro non è se non "una comunità (popolo) organizzata entro un determinato ambito spaziale (territorio) attraverso un insieme di regole (ordine normativo o diritto inteso in senso oggettivo) ed articolata in sistema di potere politico e società civile indipendenti e sovrani (quella che viene definita tradizionalmente da parte della giuspubblicistica come sovranità esterna ed interna)" (<sup>167</sup>). Posto che lo Stato, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, è uno degli enti che costituiscono il territorio della Repubblica in

---

(<sup>165</sup>) Cfr., A. IANNUZZI, *Disp. XI Cost.*, op. cit., p. 2784.

(<sup>166</sup>) Cfr., V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Riv. Amm.*, 1955, p. 469.

(<sup>167</sup>) Recentemente, in questo senso, E. MINNEI, *Territorio*, in *Federalismo Fiscale*, n. 2/2008, pp. 299-300. Sulla stessa linea, cfr., P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Territorio dello Stato*, in *Enc. Dir.*, Vol. XLIV, Milano, Giuffrè, 1992, p. 333; P. HABERLE, voce *Stato costituzionale. I) Principi generali*, in *Enc. Giur.*, Vol. XXX, Roma, Treccani, 2000, p. 7 e G. DELLA CANANEA, *Dal territorio statale allo spazio giuridico europeo*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 65 e ss.

una prospettiva di pluralismo istituzionale paritario <sup>(168)</sup> (non potendosi più individuare tra i diversi enti che compongono la Repubblica rapporti di gerarchia o anche solo di preminenza) <sup>(169)</sup> e che il riparto costituzionale di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali territoriali avviene su base territoriale, è logico concludere che il territorio rappresenta un *quid* essenziale non solo per lo Stato, ma anche per Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni i quali, seppur privi di sovranità *ex se*, sono “ad ogni buon conto dotati, in relazione ad un determinato territorio, di autonomia” <sup>(170)</sup>. Con particolare riferimento alla Regione, il territorio è sempre stato inteso in un triplice significato: 1) quale ambito spaziale entro il quale l’ente

---

<sup>(168)</sup> Di questa prospettiva, dà conto anche C. MAINARDIS, *Art. 114 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 1038.

<sup>(169)</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 239.

<sup>(170)</sup> Cfr., E. MINNEI, *Territorio*, op. cit., p. 300. Secondo la nota definizione del Paladin, l’autonomia indica “una condizione di relativa indipendenza in cui certi enti o apparati si trovano nei confronti dello Stato-Persona (o degli organismi statali di governo) alla quale corrisponde una sfera di autodeterminazione che non è liberamente avocabile da parte dello Stato, vale a dire una esclusiva competenza alla valutazione di una data cerchia di interessi, mediante l’esercizio di determinati poteri pubblici. Nel caso delle autonomie territoriali, tanto regionali quanto provinciali o comunali, la relativa indipendenza delle istituzioni autonome si ricollega necessariamente, inoltre, al loro carattere rappresentativo”: cfr., L. PALADIN, *Diritto Regionale*, op. cit., p. 38. Risulta, invece, minoritaria la tesi secondo la quale la sovranità spetterebbe anche alle Regioni: cfr., sul punto, F. BENVENUTI, *Problemi connessi al passaggio organico delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni*, in *Foro Amm.*, III, 1971, p. 191. Con la sentenza n. 365/2007 (il cui testo è reperibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), la Corte costituzionale ha ribadito che l’allusione ad una sovranità regionale avrebbe comportato un’alterazione del modello di Stato regionale definito dalla Costituzione anche dopo la riforma del Titolo V: cfr., in merito, il commento alla pronuncia fatto da P. CARETTI, *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità perduta”: in margine della sent. della Corte n. 365/2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, p. 222. Del resto, ha precisato la dottrina su questa scia, fin dalla sentenza n. 106/2002 (sempre reperibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), il giudice delle leggi, al fine di contrastare la pretesa regionale ad utilizzare l’espressione “Parlamento regionale” per indicare il Consiglio, ha chiarito che il termine era inappropriato dal momento che si riferisce ad istituzioni rappresentative dell’intera collettività nazionale: cfr., B. CARAVITTA DI TORITTO, *Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il gardo di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22/2007. *Contra*, A. RUGGERI, *L’autonomia regionale (profili generali)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/2011. Secondo l’autore (pag. 6 dell’opera citata), in una prospettiva teorico-giuridica, “Stato e Regioni sono enti che hanno in Costituzione il fondamento ed il limite dei propri poteri, della propria condizione complessiva. Assai indicativa è, a riguardo, la formula del nuovo art. 114, laddove enuncia che lo Stato stesso concorre, con gli altri enti ivi menzionati, a fare “la Repubblica” che è dunque l’ordinamento generale comprensivo degli ordinamenti particolari. Per questo aspetto, può dirsi che anche lo Stato è un ente derivato dalla Costituzione”. Alla luce di queste considerazioni, è ovvio che l’unico vero “sovrano” non è né lo Stato né il popolo, ma la Carta costituzionale essendo ad essa tutti sottoposti. Se poi si volesse portare a conseguenza queste affermazioni, poiché la Costituzione è la legge fondamentale della Repubblica italiana, sovrana è appunto la Repubblica nell’insieme delle sue articolazioni soggettive. Sulla stessa linea, G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, Giappichelli, 2005.

regionale esercita le proprie funzioni e determina la sfera della competenza degli atti che la Regione può validamente adottare (in questo senso, il territorio costituisce un limite all'espandersi del potere regionale <sup>(171)</sup>); 2) quale centro di riferimento degli interessi della comunità che vi è localizzata; 3) quale elemento costitutivo la comunità regionale, ossia l'insieme dei soggetti stabilmente presenti sul territorio in quanto residenti all'interno dello stesso <sup>(172)</sup>. Una prospettiva di questo tipo, rapportata al sempre più crescente fenomeno della migrazione di Comuni e Province da una Regione ad un'altra ai sensi dell'art. 132, comma 2, della Costituzione, non può che essere riduttiva. Infatti, da una parte, non è possibile ricavare dalla Costituzione alcun diritto, riconosciuto in capo all'ente regionale, di essere mantenuto in vita nella propria sfera originaria <sup>(173)</sup>, dall'altra, le richieste di distacco-aggregazione hanno dimostrato l'importanza e le potenzialità del significato materiale del territorio. In altri termini, come è stato messo in rilievo da recente dottrina, l'essere del territorio (ossia, in senso lato, la sua geografia, la sua topografia, la sua morfologia) sta sempre più condizionando i contenuti stessi del diritto e, prima ancora, sta calamitando interessi, orientando decisioni, caratterizzando culture, forgiando costumi <sup>(174)</sup>. In questo modo, si dimostra come l'economia divenga essa stessa un fattore aggregante e di identificazione territoriale. Infatti, se, da una parte, il territorio inteso in senso fisico costituisce la condizione basilare per "la rappresentazione identitaria di un qualsivoglia aggregato sociale e per la costituzione di legami di appartenenza" <sup>(175)</sup>, dall'altra, i confini medesimi vengono rifiutati, ed il caso dei Comuni "secessionisti" lo dimostra, per esigenze di ordine economico le quali, per la loro stessa natura, travalicano il limite territoriale, "tendendo ad una sorta di mercato globale, o comunque ad un spazio aperto,

---

<sup>(171)</sup> Si esprime così, F. CUOCOLO, voce *Regioni a Statuto ordinario*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. XIII, Torino, Utet, 1997, p. 6.

<sup>(172)</sup> In merito ai tre significati riportati, si veda la recente opera manualistica di G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 2010, pp. 733-734. Sulla stessa linea, U. FORTI, *La funzione giuridica del territorio comunale*, in *Studi di Diritto Pubblico*, Vol. II, Roma, 1937, p. 281 e ss.

<sup>(173)</sup> Cfr., L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 3/1961, p. 645.

<sup>(174)</sup> A riguardo, E. MINNEI, *Territorio*, op. cit., p. 302.

<sup>(175)</sup> Si esprime in questo senso, E. MINNEI, *Territorio*, op. cit., p. 303.

geograficamente indefinito”<sup>(176)</sup>. Lo spazio dell’economia, quindi, presuppone un superamento della dimensione terranea del diritto<sup>(177)</sup> di shmittiana memoria, poiché necessita “un ambito de-localizzato e, perciò stesso, de-storicizzato”<sup>(178)</sup> con inevitabile scissione tra l’individuo, quale membro di una comunità territorialmente stanziata e l’individuo, quale membro dello spazio economico<sup>(179)</sup>. Inoltre, crea forti tensioni riguardo i profili della rappresentanza e la capacità degli enti locali territoriali di realizzare politiche innovative<sup>(180)</sup>.

Per cogliere appieno il significato di quanto ora espresso, è utile ritornare al dibattito in seno all’Assemblea Costituente, concernente la delimitazione territoriale delle Regioni. La questione segue quella, logicamente preliminare, relativa alla scelta del modello di forma di Stato da realizzare (unitario, regionalistico, federalistico)<sup>(181)</sup> in Italia all’indomani dell’unificazione. Com’è noto dagli studi storici, il conte di Cavour (1810-1861) intendeva procedere all’unità amministrativa del paese con un programma di decentramento ed autonomia secondo un modello liberale di ascendenza inglese, fondato sull’autogoverno locale e condiviso dai moderati lombardi, emiliani e toscani e dagli autonomisti liguri e sardi. Questo progetto veniva impedito dall’esplosione, nelle Province meridionali, delle rivolte contadine e del brigantaggio e dal forte radicamento degli Stati pre-unitari che avrebbe rischiato di trasferire al neonato Regno d’Italia i poteri degli antichi regimi e delle loro classi dirigenti<sup>(182)</sup>. Ne uscivano istituzioni accentrate di derivazione giacobino-napoleonica con larghi poteri di governo affidati ai Prefetti e, sul terreno dei rapporti

---

<sup>(176)</sup> Cfr., E. MINNEI, *Territorio*, op. cit., p. 303.

<sup>(177)</sup> Cfr., C. SHMITT, *Il Nomos della terra nel diritto internazionale dello “Jus publicum europaeum”*, Milano, Adelphi, 1991, p. 20.

<sup>(178)</sup> Cfr., N. ITRI-E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 11 e ss.

<sup>(179)</sup> Perviene a questa conclusione G. PIPERATA, *Il governo locale tra territorialità del diritto e spazio dell’economia*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 75.

<sup>(180)</sup> Così, L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali e di governo: la dimensione degli interessi ed il ruolo del territorio*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 659.

<sup>(181)</sup> Cfr., E. MINNEI, *Territorio*, op. cit., p. 303.

<sup>(182)</sup> Cfr., F. BARBAGALLO, *La difficile costruzione dello Stato nazionale in Italia*, op. cit.

politici (<sup>183</sup>), a carattere oligarchico. La discussione in sede costituente cercava, da un lato di recuperare le diverse posizioni e gli studi profusi sotto il governo del conte di Cavour (<sup>184</sup>), specialmente quando si poneva il problema di coordinare l'uno con il molteplice preesistente, dall'altro metteva in gioco le opposte concezioni filosofico-dogmatico-ideologiche dello Stato, di tipo rispettivamente monista o pluralista, valutando la possibilità o meno della pluralità degli ordinamenti giuridici accanto all'ordinamento giuridico statale (<sup>185</sup>). Sulle tesi antiregionalistiche, che facevano leva sulla necessità di preservare e tutelare l'unità e la centralità dello Stato, prevalevano "i punti di forza del regionalismo, indicati nell'esigenza di garanzia contro l'onnipotenza e l'onnipresenza dello Stato-Apparato, nelle finalità di efficienza, nella possibilità di diffondere in modo più capillare il senso delle istituzioni coinvolgendo in maniera più diretta i cittadini a partecipare della cosa pubblica" (<sup>186</sup>). Abbandonata l'ipotesi di affidare la definizione concreta del territorio regionale ad una diretta espressione di volontà da parte delle comunità locali, l'attenzione dei costituenti si spostava "sulla nozione utile a consentire un'immediata identificazione, già nella Carta costituzionale, delle Regioni" (<sup>187</sup>). Il dibattito si concentrava su due possibili alternative: da una parte l'adozione del c.d. criterio "storico" valido per quelle realtà regionali che potevano geograficamente o tradizionalmente ritenersi determinate, dall'altra il riferimento al c.d. criterio "funzionale", o della "autosufficienza economico-finanziaria" che implicava, quale presupposto per l'istituzione della Regione, un' adeguata vitalità economica, tale da venire incontro alle diverse esigenze del territorio (<sup>188</sup>). Come già messo in rilievo

---

(<sup>183</sup>) Per uno studio completo e sistematico delle istituzioni italiane dopo l'unificazione, si veda A. CARACCILO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione nazionale*, Torino, Einaudi, 1959.

(<sup>184</sup>) Ci si riferisce alle proposte di Carlo Farini e Marco Minghetti. Questi progetti prevedevano di costituire un livello regionale di allocazione di attribuzioni amministrative: cfr., sul punto, S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto Regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 10.

(<sup>185</sup>) Cfr., V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale. Introduzione al Diritto Costituzionale italiano*, Vol. I, Padova, Cedam, 1984, pp. 15-16.

(<sup>186</sup>) Ancora, E. MINNEI, *Territorio*, op. cit., p. 304.

(<sup>187</sup>) Cfr., S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 29.

(<sup>188</sup>) Quanto all'definizione dei due criteri, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 29. La volontà delle popolazioni interessate non

nel paragrafo precedente, l'Assemblea Costituente s' indirizzava per l'utilizzo del criterio storico-geografico. Al momento della discussione sul testo dell'art. 123 del progetto, contenente l'elenco delle Regioni da istituire, "la discussione cadeva in una *impasse* difficilmente superabile" (<sup>189</sup>). Infatti, nell'ambito dei lavori condotti dalla Seconda Sottocommissione, era prevalso l'orientamento di costituire Regioni nuove, oltre a quelle considerate storiche, con la conseguenza che i costituenti si trovavano costretti a fronteggiare un duplice fronte. Per un verso, dovendo procedere alla individuazione delle nuove situazioni regionalizzabili, o accoglievano tutte le richieste d' istituzioni di nuove realtà regionali al fine di evitare disparità di trattamento, determinando una frammentazione insostenibile, oppure accoglievano solamente alcune richieste, rischiando di fornire risposte difformi alle istanze di aree territoriali sostanzialmente omogenee e di deludere la volontà popolare con inevitabili ricadute sul piano del consenso elettorale (<sup>190</sup>). Per altro verso la stessa identificazione delle Regioni storiche si presentava operazione piuttosto ardua. Luigi Einaudi, con accenti quasi perentori, non esitava a sostenere che, in Italia, le Regioni non potevano dirsi esistite se non negli annuari statistici (<sup>191</sup>). L'equivoco delle Regioni storiche, metteva già in rilievo il Rotelli, consisteva nel ritenere che ottant'anni di statistica avessero fatto diventare "storici" e, quindi, funzionali, dei

---

rivestiva carattere decisivo né tra i fautori del primo né tra quelli del secondo. Quanto a quello storico, non si negava che il popolo, quale depositario dei fattori storico-tradizionali, rivestisse un qualche ruolo nella individuazione della specifica dimensione territoriale ma il *quantum* di incidenza, tra i costituenti, restava controverso e comunque strumentale rispetto alla istituzione o meno dell'ente Regione. Per quello, invece, funzionale, la sua stessa finalità si prestava a non essere individuata attentamente alle popolazioni interessate. In una prima fase, dinnanzi alla difficoltà di una delimitazione soddisfacente del territorio regionale, si propose di rinunciare all'istituzione generalizzata dell'ente-Regione, proponendo come alternativa il libero raggruppamento di una o più Province mediante referendum: così, si esprimeva l'On. Paolo Rossi il cui intervento è reperibile in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, op. cit., p. 835 e ss.

(<sup>189</sup>) Cfr., S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 31.

(<sup>190</sup>) In merito a questo primo ordine di problemi, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 76 e ss e S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 31.

(<sup>191</sup>) Per il testo integrale dell'intervento dell'On. Luigi Einaudi, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VI, op. cit., p. 285 e ss. Sullo stesso argomento, si veda anche M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 63.

compartimenti istituiti per sole finalità statistiche <sup>(192)</sup>. La qualifica di “storiche” attribuita a determinate Regioni presupponeva, almeno implicitamente, che esse avessero ottenuto una certa validità, poiché si erano inserite con efficacia nella storia del Paese, esercitandovi un’influenza reale <sup>(193)</sup>. Quando nel 1864 il Maestri dava vita, per fini statistici, a dei raggruppamenti di Province confinanti (in seguito denominate Regioni “storiche”) <sup>(194)</sup>, non certamente pensava di chiamarle Regioni, ma Compartimenti statistici, consapevole della opportunità di non confonderle con le Regioni amministrative <sup>(195)</sup>. Inoltre, questi Compartimenti erano stati scelti con riferimento alle Province già esistenti che, già allora, non corrispondendo a circoscrizioni razionali, venivano giudicate “artificiali”. Al momento dell’unificazione nazionale, infatti, esse erano state identificate sulla base del territorio degli Stati pre-unitari per nulla uniforme <sup>(196)</sup>. Soltanto nel 1912 <sup>(197)</sup> la Direzione di statistica del Regno d’Italia ribattezzava questi compartimenti come “Regioni statistiche”, “senza peraltro volerne mutare gli scopi, che rimanevano esclusivamente statistici e descrittivi” <sup>(198)</sup> e, in quanto tali, privi di qualunque rilevanza sul piano giuridico e storico. Sembra che, a qualificare come “storiche” le Regioni “statistiche”, fossero i testi scolastici, soprattutto della scuola elementare del periodo fascista <sup>(199)</sup>.

---

<sup>(192)</sup> Cfr., E. ROTELLI, *L’avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana*, op. cit., p. 368.

<sup>(193)</sup> Ancora, E. ROTELLI, *L’avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana*, op. cit., p. 368.

<sup>(194)</sup> Cfr., P. MAESTRI, *Statistica del Regno d’Italia-Popolazione-Movimento dello stato civile nell’anno 1863*, op. cit.

<sup>(195)</sup> Di Regioni, comunque, si parlava a seguito del progetto regionalistico del Minghetti.

<sup>(196)</sup> Cfr., G. ROTELLI, *L’avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana*, op. cit., p. 369. In alcuni casi, sostiene l’autore (p. 370), la giustapposizione, da cui il Compartimento sortì, non venne disposta alla stregua di un criterio unico. Infatti, alcuni si rifacevano a delimitazioni territoriali di carattere naturale, altri mostravano l’accostamento di due zone diverse.

<sup>(197)</sup> Si veda, a riguardo, *Annuario Statistico Italiano 1912* (Roma 1913), p. 11.

<sup>(198)</sup> Cfr., G. ROTELLI, *L’avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana*, op. cit., p. 370.

<sup>(199)</sup> Cfr., V. GAMBI, *L’equivoco fra compartimenti statistici e Regioni costituzionali*, op. cit., p. 9.

L'*impasse* veniva superato con l'approvazione dell'ordine del giorno Targetti che, in un colpo solo, attraverso il rinvio alle pubblicazioni ufficiali statistiche, permetteva di risolvere entrambi i problemi in precedenza delineati. Una soluzione che, tuttavia, non soddisfaceva nessuno, proprio per le forti perplessità che suscitava. Infatti, quanto all'istituzione delle Regioni "nuove", venivano rigettate *uno acto* tutte le richieste di costituzione, promettendo, con le ipotesi di variazione territoriale delineate dall'art. 125 del progetto di Costituzione e con l'inserimento di un articolo aggiuntivo ad emendamento dello stesso (destinato, come si è visto, a divenire l'XI disposizione transitoria e finale), un possibile e potenziale riconoscimento per il futuro <sup>(200)</sup>; quanto, invece, alle Regioni "storiche", le pubblicazioni statistiche si presentavano come idonee per una loro esatta individuazione e concretizzazione, colmando, in questo modo, l'assenza di un substrato normativo idoneo a conferire alla tradizione una vera e propria rilevanza giuridica <sup>(201)</sup>. In dottrina, comunque, c'era stato anche chi aveva espresso favore nei confronti della scelta dei costituenti, che consentiva "di individuare facilmente un'articolazione regionale sufficientemente significativa e perciò, in linea di massima, comunemente accolta dal paese senza eccessive difficoltà" <sup>(202)</sup>.

Un'ulteriore problematica d'interesse per l'Assemblea Costituente era quella della esatta delimitazione dei confini regionali. L'art. 123 del progetto di Costituzione, come illustrato nel precedente paragrafo, proponeva, nell'ultimo comma, l'utilizzo della legge ordinaria al fine di stabilire i confini ed i capoluoghi delle Regioni. L'ordine del giorno Targetti consentiva il superamento anche di questa tipologia di problemi. Il rinvio, infatti, alle pubblicazioni ufficiali statistiche, per quanto desumibile indirettamente dai lavori preparatori, permetteva, *de facto*, l'individuazione delle circoscrizioni regionali, stante la tendenziale corrispondenza di

---

<sup>(200)</sup> Cfr., A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 88 e ss.

<sup>(201)</sup> Cfr., G. P. DOLSO, *Il dibattito in Assemblea Costituente sulla delimitazione territoriale delle Regioni*, op. cit., p. 23.

<sup>(202)</sup> Cfr., L. BUZZETTI, *Regionalismo e federalismo. Alcune riflessioni sulle implicazioni territoriali*, in F. BENCARDINO (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1997, p. 188.

denominazione tra Regioni costituzionali e Regioni statistiche <sup>(203)</sup>, attribuendo così alle prime “una precisa fisionomia territoriale” <sup>(204)</sup> e superando la mancanza di un’espressa e generale statuizione legislativa <sup>(205)</sup>. Ne seguiva la soppressione dell’ultimo comma dell’art. 123 del progetto e la determinazione del capoluogo veniva implicitamente rimessa alla competenza della singola Regione da parte dell’art. 123 della Costituzione, che estendeva la potestà statutaria “*alle norme relative all’organizzazione interna della Regione*” <sup>(206)</sup>. Inoltre, lo stesso mantenimento della Provincia, già elemento costitutivo della Regione statistica, tra le autonomie costituzionalmente previste, consentiva un completamento definitivo del territorio regionale risultante, di fatto, dalla sommatoria delle circoscrizioni provinciali comprese nelle rispettive denominazioni statistiche <sup>(207)</sup>.

In conclusione, nonostante in Italia non fossero mancate “le pre-condizioni per realizzare e sviluppare un regionalismo fondato su autentiche radici culturali, legate, tra l’altro, all’esperienza degli Stati pre-unitari” <sup>(208)</sup>, era prevalso, in sede costituente, un orientamento diametralmente opposto <sup>(209)</sup>. Infatti, la scelta di definire, già all’interno della Costituzione, l’articolazione territoriale era stata dettata dalla preoccupazione che, dalla decostituzionalizzazione della forma territoriale,

---

<sup>(203)</sup> Cfr., S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 34.

<sup>(204)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 131 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zannichelli, 1990, p. 93.

<sup>(205)</sup> Così, si esprime G. D’ORAZIO, *In tema divariations del territorio regionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 681. Lo stesso autore, nell’opera riportata (p. 681), rilevava come, se, da un lato, l’adozione del criterio storico-statistico poteva offrire al dibattito, in sede costituente, una opportuna via d’uscita con il riferimento alle entità regionali quali erano state tramandate dalla tradizione storica, dall’altro lato, non consentiva di ritenere definitivamente superato il problema dell’estensione territoriale delle singole Regioni.

<sup>(206)</sup> Sulla problematica inerente la determinazione del capoluogo regionale, si veda N. OCCHIOCUPO, *L’ente regionale e la designazione del suo capoluogo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1964, p. 383 e ss e G. D’ORAZIO, *In tema divariations del territorio regionale*, op. cit., p. 680.

<sup>(207)</sup> Cfr., V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Milano, Mondadori, 1987, p. 409.

<sup>(208)</sup> Così, si esprime S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 45.

<sup>(209)</sup> Cfr., A. D’ATENA, *Beitrage zur Diskussion*, in T. FLEINER-GERSTER (a cura di), *Die multikulturelle und multi-ethnische Gesellschaft*, Friburg, 1995, p. 121.

avesse potuto derivare la vanificazione della stessa esistenza dell'autonomia regionale <sup>(210)</sup>. Su quest'ultimo punto, la dottrina ha osservato come “le Regioni prescelte non potevano considerarsi storiche dal momento che la storia non ne aveva, salvo qualche eccezione, plasmato la fisionomia, né questa fisionomia si era certamente forgiata nell'uso più che cinquantennale di ripartizioni statistiche di comodo” <sup>(211)</sup>. A questo si aggiunga il mancato ricorso alla volontà delle popolazioni interessate nella fase di identificazione del territorio regionale che rendeva arduo e difficile il processo di formazione di una reale e consapevole identità regionale <sup>(212)</sup> e che poteva trovare la sua ragion d'essere, sia nel fatto che si presupponeva che le popolazioni locali disponessero, comunque, di una rappresentanza all'interno dell'Assemblea Costituente <sup>(213)</sup>, sia in quella presunta omogeneità storica che si riteneva sussistere quale presupposto per la suddivisione regionale <sup>(214)</sup>.

### **1.5. Le variazioni territoriali come strumento per l'evoluzione del modello regionale in senso funzionale/programmatico?**

Il concetto di Regione delineato dall'Assemblea Costituente e recepito all'interno della Costituzione italiana del 1948, come si è cercato di dimostrare nei due paragrafi precedenti, era ed è quello di natura “storico-statistica” il quale, grazie all'errata ma quasi unanimemente accettata identificazione che ne faceva la geografia coeva, trovava il proprio corrispondente scientifico nel concetto di “Regione naturale”, intesa quale area territoriale individuata da un complesso di caratteri fisici

---

<sup>(210)</sup> Ancora, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 45.

<sup>(211)</sup> Cfr., S. BARTOLE, *L'ordinamento regionale*, in S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Le autonomie territoriali. Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 46.

<sup>(212)</sup> Cfr., S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, op. cit., p. 5.

<sup>(213)</sup> Ancora, S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, op. cit., p. 1 e ss.

<sup>(214)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 127.

omogenei <sup>(215)</sup>. Tuttavia, già nel corso dei lavori della Costituente, era stata avviata una profonda e radicale revisione dei metodi con i quali la scienza procedeva alla determinazione del concetto stesso di Regione, passando da un'idea di tipo "naturale" ad una "antropogeografica" <sup>(216)</sup>. La "Regione antropogeografica" si caratterizzava, infatti, per "essere la risultante di più Regioni naturali, corrispondente ad una localizzazione territoriale degli interessi collettivi, il cui elemento di coesione era di natura essenzialmente economica" <sup>(217)</sup>; neppure questa nuova idea di Regione poteva considerarsi idonea ad individuare nuove realtà regionali in una civiltà sempre più industriale ed urbana come quella italiana del secondo dopoguerra, soprattutto in ragione del fatto che questa operazione di individuazione avrebbe dovuto avere come finalità anche la eliminazione degli squilibri di carattere economico-sociale <sup>(218)</sup>, non garantita dallo strumento della "Regione antropogeografica". Se, dunque, i processi di urbanizzazione e d'industrializzazione, le esigenze di pianificazione economica, la tragica ristrettezza delle risorse <sup>(219)</sup> spingevano e spingono tutt'oggi verso ordinamenti basati più su spazi che su ambiti territoriali <sup>(220)</sup>, come avviene del resto a livello comunitario, allora solo la c.d. "Regione funzionale" sembra risultare capace di esprimere eventuali nuove realtà regionali, operando come strumento di azione per definire i piani di intervento nel territorio <sup>(221)</sup>. Si tratterebbe di una realtà

---

<sup>(215)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 150; A. VALLEGA, *Regione e territorio*, Milano, Mursia, 1976, pp. 26-27. Secondo il Vallega, nell'opera citata (pp. 26-27), il concetto di Regione "naturale" veniva pure inteso pure come ambito fisico con una propria copertura ed organizzazione umana, legata da rapporti di stretta causalità con l'ambiente.

<sup>(216)</sup> Alla formulazione concettuale della c.d. "Regione antropogeografica" non aveva fatto seguito, in seno all'Assemblea Costituente, una coerente proposta di suddivisione territoriale in questa direzione, con la conseguenza di una scelta a favore della concezione "storico-statistica".

<sup>(217)</sup> Ancora, sul punto, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 151; A. SESTINI, *Le Regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in *Atti XIV Congr. Geogr. Ital.*, Bologna, Zannichelli, 1949, pp.128-143.

<sup>(218)</sup> Cfr., C. MUSCARA', *Una Regione per il programma*, Padova, Marsilio, 1968, p. 121.

<sup>(219)</sup> Parla di tragica ristrettezza delle risorse, E. GAZ, *Ripartire da Lamon. Oltre i Referendum*, 2007, p. 16.

<sup>(220)</sup> Cfr., M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 15.

<sup>(221)</sup> In questo senso, A. VALLEGA, *Regione e territorio*, op. cit., p. 131.

concepita come area d' irraggiamento di una grande città. L'unità regionale sarebbe assicurata dal risultato dell'azione di un centro coordinante, per ciò che attiene vitalità economica e demografica, condizioni culturali, telaio degli insediamenti e della viabilità, etc. In altri termini la "Regione funzionale" o "programmatica" diventerebbe la sede di elementi tra loro eterogenei ed in qualche modo collegati all'insediamento umano attraverso un fattore di coesione costituito da un centro coordinatore <sup>(222)</sup>. In questa prospettiva, il criterio di delimitazione delle Regioni elaborato in sede di Assemblea Costituente uscirebbe assolutamente superato. La Regione non sarebbe più un problema di dimensioni territoriali o di confini da fissare previamente ma, viceversa, un problema di strutture regionali, urbane ed economiche volte a costituire il *prius* logico che anticipa e precede qualunque definizione degli ambiti territoriali <sup>(223)</sup>. Più che dalla sua corrispondenza con eventuali sistemi territoriali areali, l'individuazione della Regione dovrebbe dipendere dalla sua capacità di organizzare e coordinare una domanda di regolazione e mediazione politica di interessi che il livello locale, da solo, non sarebbe in grado di soddisfare e che il livello nazionale (o sovra-nazionale) non potrebbe, o non dovrebbe gestire direttamente in ragione dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, *ex art.* 118 Cost. <sup>(224)</sup>. Un esempio, in questa direzione, è stato la creazione delle Regioni francesi a partire dal 1982 <sup>(225)</sup>, le quali si sono formate proprio attraverso il riconoscimento istituzionale dell'aggregazione e della tutela di interessi sovra dipartimentali <sup>(226)</sup>, prescindendo da qualunque forma di partizione artificiale.

---

<sup>(222)</sup> Per un inquadramento generale della c.d. "Regione funzionale", si veda M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 154 e ss.

<sup>(223)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, op. cit., p. 158.

<sup>(224)</sup> Cfr., G. DEMATTEIS, *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e Regioni istituzionali*, in AA. VV., *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 213.

<sup>(225)</sup> Sulla creazione, in Francia, delle Regioni, si veda C. MARTINELLI, *La Francia*, in AA. VV., *Costituzioni comparate*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 222-223.

<sup>(226)</sup> Ancora, a riguardo, G. DEMATTEIS, *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e Regioni istituzionali*, op. cit., p. 212.

Nonostante in Italia, come si è visto, non fossero mancate le pre-condizioni per uno sviluppo regionalistico in senso “funzionale”, la scelta dell’Assemblea Costituente, consistente in una ripartizione regionale solo approssimativamente collegata con realtà oggettivamente differenziate ed individuabili, rappresentava la “migliore condizione di equilibrio tra una certa obiettività di dati storico-statistici e la possibilità di consenso delle più importanti forze politiche presenti nella Costituente”<sup>(227)</sup>. Questa individuazione territoriale, presupposto “silenzioso” dell’art. 131 della Costituzione, lascia intendere una certa idea di Regione che il legislatore deve tener presente per qualunque futura modifica del territorio. A questo punto, sorgono spontaneamente due interrogativi: il primo circa il tipo di modello regionale determinato dalla specifica articolazione territoriale in senso storico-statistico ed i vincoli che ne scaturiscono; il secondo riguardante il meccanismo di variazione territoriale (creazione/fusione di Regioni o distacco-aggregazione di Comuni e/o Province da una Regione ad un’altra) idoneo ad adattare le circoscrizioni territoriali regionali ad una dimensione di migliore programmazione ed individuazione degli interessi in gioco, senza andare oltre quei limiti di natura costituzionale derivanti dal modello di Regione accolto dalla nostra Costituzione.

Partiamo dal primo. La scelta a favore della Regione storico-statistica, pur con alcune eccezioni (ad esempio il Friuli-Venezia Giulia, o la Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste staccata dal Piemonte, oppure il Trentino-Alto Adige/Südtirol che entrò a far parte del Regno d’Italia solo dopo la prima guerra mondiale), era considerata la soluzione che, sotto il profilo dell’articolazione territoriale, pareva assicurare immediatamente<sup>(228)</sup> quella dimensione garantista, improntata al principio di separazione delle competenze<sup>(229)</sup>, e cooperativa nei rapporti da tenere con lo Stato<sup>(230)</sup>. Una soluzione che, benché abbozzata dalla Costituzione, costituisce, ancora

---

<sup>(227)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 131 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zannichelli, 1990, p. 74 e ss.

<sup>(228)</sup> Parte della dottrina ritiene che, se l’Assemblea Costituente si fosse impegnata nella ridefinizione degli ambiti regionali, questo avrebbe aperto dispute localistiche che avrebbero potuto compromettere l’avvio del regionalismo: sul punto, F. CUOCOLO, voce *Regioni a Statuto ordinario*, op., cit., p. 6.

<sup>(229)</sup> Così, A. COSTANZO, *Modelli, principi, e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1990, p. 2464 e ss.

<sup>(230)</sup> Cfr., M. GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 563-564. In una logica di separazione, prosegue l’autore (a pagina 565 dell’opera

oggi, l'ossatura portante delle relazioni tra lo Stato e le Regioni, trovando concreta declinazione nella prassi dell'esperienza legislativa <sup>(231)</sup> e nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Fatta questa premessa, si deduce come l'ammissibilità dei procedimenti di variazione territoriale previsti dall'art. 132 della Carta costituzionale sia tale solo ed unicamente nella misura in cui la modifica non compromette, anche solo a livello potenziale, la funzionalità del binomio portante del modello regionale appena descritto (garanzia e cooperazione) e non conduce a favorire spinte centripete volte a ledere il principio di cui all'art. 5 della Costituzione, quale riferimento dogmatico per ogni sviluppo *praeter constitutionem* del modello regionale italiano <sup>(232)</sup>. Questo spiega, allora, il motivo per cui è lo Stato che trattiene per sé la facoltà di modellare il territorio delle Regioni, valutando la congruità della proposta di variazione territoriale all'interesse generale, nel rispetto della forma di Stato e, quindi, anche dei principi fondamentali relativi ai rapporti con le autonomie regionali.

Ed arriviamo al secondo interrogativo. Dei tre procedimenti di variazione territoriale descritti dall'art. 132, solo le ipotesi di creazione e fusione potrebbero risultare adeguate per una evoluzione della Regione in termini funzionali, in quanto, per la loro portata modificativa, sarebbero in grado di garantire una presa in considerazione degli interessi coinvolti ad ampio raggio. In questi casi, però, il rischio sarebbe quello di una evoluzione "a macchia di leopardo" a scapito di quelle aree che non attivano il meccanismo di variazione territoriale. Sarà, allora, lo Stato a dover bilanciare l'interesse generale con quello dell'autoidentificazione territoriale

---

citata), era improntato il controllo statale sulle leggi e sugli Statuti regionali: ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, nel testo *ante* riforma del Titolo V, il controllo statale si doveva esaurire in un rinvio per ragioni di legittimità o di merito e, di fronte ad una manifestazione di volontà del Consiglio regionale, lo Stato poteva impugnare direttamente davanti alla Corte costituzionale. Oggi, dopo la riforma del Titolo V, nella prospettiva delineata, si potrebbe far rientrare la potestà residuale delle Regioni *ex art.* 117, comma 4, della Costituzione. Quanto, invece, al profilo duale o cooperativo, si potrebbe inserire il parere che i Consigli regionali debbono fornire nell'ipotesi di distacco-aggregazione *ex art.* 132, comma 2, Cost.

<sup>(231)</sup> Cfr., R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 267. L'autore, inoltre (a pagina 265 dell'opera menzionata), propone lo sviluppo del metodo cooperativo partendo dal presupposto della separazione delle competenze.

<sup>(232)</sup> Cfr., G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanicchi, 1990, p. 277 e ss.; F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo ed il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rass. Parl.*, n. 4/2000, p. 965.

delle comunità coinvolte e a valutare le ricadute di quest'ultimo all'interno dell'intero assetto costituzionale. Quanto, invece, alla capacità di trasformazione della Regione in senso programmatico da parte della procedura di distacco-aggregazione, si possono avanzare alcune perplessità. In primo luogo il procedimento in oggetto è disposto per piccoli aggiustamenti territoriali, corrispondenti ad interessi limitati e non per una modifica "programmatica". In secondo luogo, se il territorio è concepito quale elemento costitutivo di una data comunità, questo significa che in ogni sua parte c'è l'intera collettività<sup>(233)</sup>, la quale necessita un pieno e completo coinvolgimento nell'*iter* di variazione territoriale. Eppure, si assiste ad un ruolo marginale della Regione<sup>(234)</sup> (sia quella da cui si richiede il distacco, sia quella cui tende l' aggregazione) che, con l'espressione di un parere obbligatorio, ma non vincolante, si limita a fornire un mero apporto conoscitivo messo a disposizione del legislatore statale<sup>(235)</sup>, al pari del contenuto della consultazione referendaria. Ora, dato il rilevante interesse in gioco, che è quello di un potenziale rimodellamento del territorio regionale sia pure parziale, sarebbe stato opportuno prevedere la possibilità, in capo alle stesse amministrazioni regionali, d'instaurare meccanismi di concertazione e cooperazione tra i diversi livelli di governo coinvolti<sup>(236)</sup>, similmente a quanto stabilito per la richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia *ex art.* 116, comma 3, della Costituzione, come condizione da soddisfare prima dell'avvio della procedura di variazione. In terzo ed ultimo luogo la restrizione del concetto di popolazione interessata alla modifica e, di conseguenza, all'ambito del referendum, oggi riservato soltanto alla

---

<sup>(233)</sup> Cfr., M. BERTOLISSI, *Un giorno dopo l'altro*, Napoli, Jovene, 2010, p. 29.

<sup>(234)</sup> Il ruolo marginale della Regione è ravvisabile anche nell'ipotesi di fusione di cui all'art. 132, comma 1, Cost. Per avviare, infatti, il procedimento è necessaria l'iniziativa esclusiva da parte degli enti locali che devono rappresentare almeno un terzo delle popolazioni interessate nonostante, con la riforma del Titolo V, nel 2001, il comma 8 dell'art. 117 della Costituzione promuova la conclusione di intese tra Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni.

<sup>(235)</sup> Si esprime in questi termini, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., pp. 99-101.

<sup>(236)</sup> Con il tempo, è venuto maturando il bisogno di allargare gli organi di vertice della Regione: per un verso, dando vita a Consulte o Consigli di garanzia, spontaneamente istituiti dietro indicazione statutaria e, per un altro verso, recuperando e valorizzando la cooperazione della Regione con gli enti territoriali minori: cfr., A. RUGGERI, voce *Regione*, in *Dig. Disc. Pubbl., App. di agg.*, Vol. II, 2008, p. 718 ed ora anche in *"Itinerari" di una ricerca sulle fonti. Studi dell'anno 2008*, Vol. XII, p. 15.

popolazione residente nei Comuni o nelle Province oggetto di distacco <sup>(237)</sup>, impedisce di affrontare efficacemente il problema del bilanciamento delle istanze particolaristiche con una visione complessiva di riordino del territorio <sup>(238)</sup>, presupponendo a priori un parallelismo forzato tra confini territoriali della variazione e dimensione degli interessi direttamente coinvolti.

## **1.6. Il procedimento di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost. prima e dopo la riforma del Titolo V. Un breve inquadramento generale**

L'art. 132, comma 2, della Costituzione <sup>(239)</sup>, come modificato dall'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 <sup>(240)</sup>, così recita: “*Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra*”. La disposizione citata, nel testo attualmente vigente, concerne la c.d. ipotesi di distacco–aggregazione, ossia la richiesta di Comuni e Province di staccarsi dalla Regione di appartenenza per aggregarsi ad un'altra Regione, determinando, in

---

<sup>(237)</sup> Così, ha stabilito la sent. n. 334/2004 Corte cost. La sentenza è consultabile in *Giur. Cost.*, n. 6/2004, pp. 3775-3780.

<sup>(238)</sup> Per quanto concerne questi due rilievi, si vedano le osservazioni di L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali e di governo: la dimensione degli interessi ed il ruolo del territorio*, op. cit., pp. 649-650.

<sup>(239)</sup> Il meccanismo di distacco-aggregazione contemplato dal disposto costituzionale in esame ha trovato la sua prima applicazione nella storia repubblicana nel maggio dell'anno 2005 con il referendum del Comune di San Michele al Tagliamento, in Provincia di Venezia, per il passaggio dalla Regione del Veneto e sua aggregazione al Friuli-Venezia Giulia. Per una sintesi generale del procedimento di cui all'art. 132, comma 2, della Carta costituzionale, si veda M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, in T. GROPPA-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 255-264 e M. PEDRAZZA GORLERO, *Il distacco-aggregazione di Province e Comuni da una Regione ad un'altra dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *L'Amministrazione locale*, 2002, p. 13 e ss.

<sup>(240)</sup> In G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001.

questo modo, una modifica tale da incidere unicamente sul profilo morfologico senza intaccare quello numerico delle Regioni di cui al precedente art. 131. Oltre alla norma della Costituzione, è necessario riferirsi anche alla legge ordinaria dello Stato 25 maggio 1970, n. 352 <sup>(241)</sup>, in particolare agli articoli dal 41 al 47, la quale esplicita i vari momenti della procedura di variazione territoriale oggetto della presente trattazione.

Il procedimento <sup>(242)</sup> prende avvio dalla proposta di variazione avanzata dagli organi di indirizzo di Comuni e Province (rispettivamente il Consiglio comunale e/o il Consiglio provinciale), rappresentativi delle popolazioni interessate, tradotta poi in appositi provvedimenti deliberativi a corredo della richiesta. Già in questa fase di iniziativa, è fondamentale procedere alla individuazione delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati. La Corte costituzionale, con sentenza n. 334/2004, ha ritenuto l'espressione inequivocabilmente riferibile "soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione" <sup>(243)</sup>. La formulazione dell'art. 132, comma 2, della Costituzione, antecedente la riforma del Titolo V<sup>(244)</sup>, non conteneva la specificazione delle popolazioni coinvolte, limitandosi ad un generico riferimento all'istituto di democrazia diretta. Questa mancanza aveva sollevato alcuni dubbi circa la natura del referendum, i suoi effetti e l'esatta individuazione delle popolazioni consultabili con conseguente ampliamento del concetto ad opera della legislazione ordinaria. Adottata la delibera, l'istanza referendaria <sup>(245)</sup>, corredata del relativo

---

<sup>(241)</sup> In G.U. n. 147 del 15 giugno 1970.

<sup>(242)</sup> Per un generico inquadramento del procedimento di variazione territoriale di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione, L. FERRARO, *Artt. 131- 132 Cost.*, op. cit., pp. 2537-2541.

<sup>(243)</sup> Si veda il punto 2.2 del *Cons. in Dir.*

<sup>(244)</sup> L'art. 132, comma 2, della Costituzione, prima della riforma costituzionale del 2001, così statuiva: "Si può, con referendum e legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra".

<sup>(245)</sup> Recenti contributi dottrinali, sui quali si tornerà nel corso del secondo capitolo, hanno evidenziato la confusione del legislatore statale del 1970 che sovrapporrebbe la richiesta del Consigli comunali e provinciali, quale atto propulsivo di tutto il procedimento, con la richiesta della consultazione referendaria: cfr., in merito, T. F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" ed i referendum per le variazioni territoriali ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, n. 3/2005, p. 426.

quesito <sup>(246)</sup>, deve essere depositata presso la cancelleria della Corte di Cassazione da parte di un delegato effettivo o supplente (*ex art. 42, comma 3, della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970*), nominato con il provvedimento d'indizione della consultazione referendaria, al fine di permettere all'Ufficio centrale per il referendum di operare il controllo di legittimità. L'Ufficio centrale, compiuti i controlli prescritti e ravvisandone i presupposti, con ordinanza, dichiara la legittimità della richiesta, dandone immediata comunicazione al Presidente della Repubblica il quale, entro tre mesi dalla stessa, indice, con proprio decreto, il referendum previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (*ex art. 44, comma 1, della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970*). Solo dopo la conclusione di questa fase, è possibile celebrare il momento referendario che deve risultare fissato in una data non superiore a tre mesi, decorrenti da quella di emanazione del decreto da parte del Capo dello Stato. Solo in ipotesi di approvazione della proposta <sup>(247)</sup>, il Ministro dell'Interno, entro sessanta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del risultato, presenta al Parlamento, *ex art. 45, comma 4, della legge n. 352/1970*, “*il disegno di legge costituzionale od ordinaria di cui all'art. 132 Cost.*”. Le Regioni (sia quella che subisce il distacco, sia quella che riceve l'aggregazione) vengono coinvolte attraverso l'espressione del parere (obbligatorio, ma non vincolante) da parte dei Consigli, volto a far emergere eventuali interessi locali contrari alla variazione territoriale. Il parere viene adottato nel momento in cui i Presidenti della Giunta regionale ricevono dal Ministro dell'Interno la nota con la quale s'invita l'ente regionale a pronunciarsi sullo schema di disegno di legge di cui sopra <sup>(248)</sup>. All'eventuale approvazione della “*legge della Repubblica*” ad opera della Camera

---

<sup>(246)</sup> L'art. 41 della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970 stabilisce che il quesito debba essere espresso con la formula: “*Volete che il territorio della Provincia....(o delle Province) sia separato dalla Regione..... per entrare a far parte integrante della Regione.....?*” oppure “*Volete che il territorio del Comune.....(o dei Comuni).....sia separato dalla Regione..... per entrare a far parte integrante della Regione.....?*”

<sup>(247)</sup> Qualora la proposta sottoposta a referendum non venga approvata, non può essere rinnovata prima che siano trascorsi cinque anni (art. 45, comma 4, della legge n. 352/1970).

<sup>(248)</sup> Circa il momento di espressione del parere da parte dei Consigli regionali, se ne parlerà più diffusamente nel quarto capitolo. La soluzione qui proposta è ripresa dal *Dossier di approfondimento giuridico*, redatto il 31 dicembre 2007 e predisposto, nel corso della IX legislatura, dal servizio per l'assistenza giuridico-legislativa in materia di affari istituzionali del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia. Il testo integrale è reperibile nel sito *web www.consiglio.regione.fvg.it*.

dei Deputati e del Senato della Repubblica, segue la promulgazione del Presidente della Repubblica in virtù dell'art. 73 della Costituzione.

La riforma del Titolo V, incidendo sull'art. 132, comma 2, della Carta costituzionale, ha aperto tutta una serie di problemi, messi in evidenza anche dall'attivazione del meccanismo di variazione territoriale ad opera di alcuni Comuni, che vanno dall'esatta individuazione del concetto di popolazioni interessate alla natura ed agli effetti del referendum, dal ruolo e dai contenuti del parere dei Consigli regionali alla natura della legge di correzione morfologica, con particolare riferimento al caso del distacco di Comuni da Regioni ordinarie e loro aggregazione a Regioni speciali. Questi aspetti saranno analizzati, nel dettaglio, nel corso dei capitoli successivi.

### **1.7. La contestazione dei confini tra Comuni come forma particolare di variazione territoriale? A margine delle sentenza n. 55/1993 della Corte costituzionale**

Prima dell'avvio della stagione referendaria a partire dal maggio 2005 con la richiesta di passaggio dalla Regione del Veneto alla Regione speciale Friuli-Venezia Giulia da parte del Comune di San Michele al Tagliamento (Provincia di Venezia), l'art. 132, comma 2, della Costituzione, era rimasto una "zona grigia" nell'ordinamento e, di riflesso, nella giurisprudenza costituzionale<sup>(249)</sup>. La sua inattivazione ha convissuto con la sua concreta inattuazione<sup>(250)</sup>.

L'unica sentenza della Corte, nel periodo antecedente la celebrazione dei referendum, è stata la n. 55/1993<sup>(251)</sup> che aveva dichiarato non fondata la questione

---

<sup>(249)</sup> Cfr., G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. BIN-C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 144.

<sup>(250)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, op. cit., p. 124.

<sup>(251)</sup> La sentenza è consultabile in *Giur. Cost.*, n. 1/1993, pp. 385-396. Un antecedente alla pronuncia in commento è stata la sentenza n. 743/1988 Corte cost. (in *Giur. Cost.*, n. 6/1988, pp. 3398-3403).

di legittimità costituzionale sollevata, in via incidentale, sulla disposizione normativa di cui all'art. 267 <sup>(252)</sup> del regio decreto n. 383/1934 (la. c.d. legge comunale e provinciale) per contrasto con gli artt. 5, 132 e 134 Cost. La norma citata regolava la materia dei ricorsi per contestazioni di confini fra Comuni o Province <sup>(253)</sup> e prevedeva che la decisione su di essi venisse presa con decreto del Presidente della Repubblica <sup>(254)</sup>, previo parere del Consiglio di Stato.

Secondo il giudice delle leggi e con particolare riferimento alla vicenda di cui sopra, l'attribuzione allo Stato di un tale potere, nella parte ritenuta ancora in vigore dopo l'adozione dell'art. 1 *lett. d* del d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 1 <sup>(255)</sup> con il quale

---

Diversamente da quella, questa si occupava della contestazione di confini tra Comuni di Regioni limitrofe sotto il profilo del conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni. Sul punto, si veda il commento di V. ANGIOLINI, *Conflitto costituzionale di attribuzioni e controinteressato: la Corte (forse) fa il primo passo*, in *Le Regioni*, n. 4/1989, pp. 1171-1180.

<sup>(252)</sup> L'art. 267 del regio decreto n. 383/1934 recitava nella sua formulazione originaria: “*I ricorsi per contestazioni di confini fra Comuni o Province sono decisi con decreto reale, udito il consiglio di Stato (comma 1). Contro il provvedimento è ammesso il ricorso, anche in merito, al consiglio di Stato in sede giurisdizionale, ovvero il ricorso straordinario al Re (comma 2).*” Il testo attribuiva, come si evince dalla lettura della norma, il potere decisorio al decreto reale. L'intera materia, tuttavia, viene oggi disciplinata sia dai nuovi principi costituzionali che dalle leggi attuative (su tutte la legge ordinaria dello Stato 8 giugno 1990, n. 142 che, in base all'art. 64, risultava abrogativa dell'art. 267 del regio decreto n. 383/1934, ma non poteva ritenersi applicabile al caso oggetto del giudizio di costituzionalità in quanto la fattispecie in questione concerneva una “lite confinaria” tra Comuni frontalisti appartenenti a Regioni diverse per la quale continuava ad applicarsi l'art. 267 (si veda nota seguente e nota n. 255)).

<sup>(253)</sup> La pronuncia n. 55/1993 della Corte costituzionale prendeva le mosse da una questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.A.R. per il Lazio con ordinanza emessa in data 5 febbraio 1992. La disposizione normativa della quale si chiedeva la verifica di costituzionalità in base agli artt. 5, 132 e 134 della Costituzione, era stata invocata dal Comune di Canazei (Provincia autonoma di Trento) al fine di vedere riconosciuta l'estensione del proprio territorio anche su parte del ghiacciaio della Marmolada di pertinenza, sino all'adozione del d.p.r. 29 maggio 1982, n. 557, del Comune di Rocca Pietore (Provincia di Belluno). Quanto alla difficoltà di applicare la norma anche alle Regioni a Statuto speciale, *in primis* al Trentino-Alto Adige/Südtirol, si vedano le considerazioni condotte da F. BENVENUTI, *Le modificazioni delle circoscrizioni comunali e l'istituzione di nuovi Comuni nell'attuale situazione costituzionale*, op. cit., pp. 7-8.

<sup>(254)</sup> Circa, poi, la spettanza al Presidente della Repubblica dei poteri già spettanti al Re, cfr., A. SANDULLI, *Sull'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Giur. It.*, IV, 1950, p. 85 e ss.

<sup>(255)</sup> L'art. 16 del d.p.r. n. 616/1977 ha precisato che le funzioni amministrative relative alla materia “circoscrizioni comunali” concernono: la determinazione dell'ambito territoriale dei Comuni e delle relative denominazioni e sedi, la definizione dei rapporti tra Comuni conseguenti a variazioni territoriali. Nonostante questi provvedimenti legislativi, il Consiglio di Stato, I sezione, con sentenza 17 ottobre 1975, n. 1475/74 (in *Cons. Stato*, 1976, I, p. 975 e ss.), stabiliva la competenza dello Stato circa la decisione di ricorsi per contestazione di confini di Comuni appartenenti, come nel caso di studio, a Regioni diverse, facendo salva la vigenza dell'art. 267 limitatamente a questa ipotesi.

erano state affidate alle Regioni ordinarie anche le funzioni relative alla determinazione, rettifica e contestazione di confini, non può dirsi lesiva della norma costituzionale sul procedimento di variazione territoriale, visto il differente ambito di applicazione tra l'art. 132 del Testo costituzionale e l'art. 267 del regio decreto n. 383/1934 <sup>(256)</sup>. Infatti, sostiene la Consulta, non ci si trova di fronte alla possibilità di attribuire o togliere territorio ad un Comune o ad una Provincia, ma di riconoscere il legale confine tra due circoscrizioni amministrative <sup>(257)</sup>. Non è ravvisabile, dunque, secondo i giudici di Palazzo della Consulta, alcuna lesione dell'art. 132 della Costituzione, in quanto l'operatività dell'art. 267 è circoscritta ad una semplice riconduzione territoriale del confine comunale al suo titolo costitutivo, mentre la *ratio* della norma costituzionale invocata a parametro, è indirizzata a realizzare una modificazione territoriale in termini di appartenenza ad un'altra Regione, operante in funzione dell'assetto degli interessi delle popolazioni interessate, delle competenze o potestà, determinato dalla nuova configurazione istituzionale e strutturale che gli enti locali vanno ad assumere <sup>(258)</sup>. Detto diversamente, quando non vi sono popolazioni interessate o meglio quando non si discute sulla loro identità territoriale, non vi sarebbe bisogno di attivare il procedimento "iperaggravato" <sup>(259)</sup> di cui all'art. 132 Cost. <sup>(260)</sup>.

Il problema sotteso alla sentenza n. 55/1993 della Corte, come si può intuire, non è di secondaria importanza, concernendo la applicabilità o meno, anche

---

<sup>(256)</sup> Cfr., C. CALVIERI, *Le modificazioni delle circoscrizioni territoriali comunali fra vecchia e nuova disciplina. L'importanza del principio di leale collaborazione tra Regioni per la soluzione delle "liti confinarie" fra Comuni contigui*, in *Giur. Cost.*, n. 1/1993 p. 397.

<sup>(257)</sup> Fin dalla sentenza n. 15 del 1958, il Consiglio di Stato aveva stabilito che il ricorso per contestazione di confini, pur concernendo diritti di natura pubblicistica, avrebbe, come l'azione di regolamento dei confini nel diritto privato *ex art. 950 c.c.*, lo scopo di togliere ogni incertezza sui confini tra amministrazioni comunali. Il testo della pronuncia è reperibile in *Foro.It.*, 1958, II, p. 89 e ss.

<sup>(258)</sup> Cfr., C. CALVIERI, *Le modificazioni delle circoscrizioni territoriali comunali fra vecchia e nuova disciplina. L'importanza del principio di leale collaborazione tra Regioni per la soluzione delle "liti confinarie" fra Comuni contigui*, op. cit., p. 402.

<sup>(259)</sup> Cfr., A. RUGGERI, *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le "metamorfosi" dei criteri ordinatori delle fonti*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 90.

<sup>(260)</sup> A questa conclusione, a commento della sentenza n. 55/1993 della Corte costituzionale, perviene G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, op. cit., p. 145.

nell'ipotesi di contestazioni di confini tra Comuni limitrofi appartenenti a Regioni differenti, del procedimento di variazione territoriale di cui al comma 2 dell'art. 132 Cost. Sul punto, parte della dottrina sostiene le ragioni della estensione della disciplina dettata in Costituzione per le variazioni territoriali. Infatti, se è vero, da una parte, che la Costituzione non contiene alcuna specifica disciplina in tema di contestazione sui confini tra Comuni di Regioni contermini, è anche vero, dall'altra, che esistono principi costituzionali, sostanziali e procedimentali, in grado di risolvere il problema in modo soddisfacente. È opportuno, quindi, muovere da un dato assiomatico che, nelle sue argomentazioni, la Corte pare non aver preso in considerazione, ossia che la decisione di una contestazione confinaria, per quanto possa considerarsi meramente ricognitiva ed assimilabile all'*actio finium regundorum*, comporta sempre una, benché minimale, variazione territoriale dei Comuni e delle Regioni interessate <sup>(261)</sup>. Infatti, anche ammettendo che la decisione sulla lite riconduca semplicemente il confine al suo titolo costitutivo, vertendo il contrasto tra le amministrazioni comunali non sui titoli del *dominium*, ma sull'interpretazione del loro contenuto, non si può disconoscere che alla reinterpretazione del titolo costitutivo da parte dell'autorità che decide il conflitto, possa seguire una concreta modificazione del confine contestato <sup>(262)</sup>. Ora, date le ricadute dell'istituto della contestazione di confini sul territorio ed in ragione del legame biunivoco e stretto tra popolazione ed assetto territoriale <sup>(263)</sup>, dovrebbe concludersi, come è stato sostenuto, che ad una contestazione di confini la cui decisione comporti una variazione territoriale comprendente un gruppo, anche se esiguo, di popolazione, la stessa non potrebbe che essere deliberata con il procedimento previsto dall'art. 132 della Costituzione <sup>(264)</sup>.

---

<sup>(261)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di variazioni territoriali delle Regioni e dei Comuni*, in *Le Regioni*, n. 5/1993, p. 1409.

<sup>(262)</sup> Ancora, si veda M. PEDRAZZA GORLERO, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di variazioni territoriali delle Regioni e dei Comuni*, op. cit., p. 1409.

<sup>(263)</sup> In questo senso, si prenda in considerazione l'opera di I. COLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, p. 164.

<sup>(264)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di variazioni territoriali delle Regioni e dei Comuni*, op. cit., p. 1410.

Restano, comunque, alcune perplessità lasciate aperte da questa soluzione. *Quid iuris*, infatti, nel caso in cui vengano contestati confini riguardanti aree territoriali prive di copertura umana? La dottrina cui si è fatto riferimento ritiene che resterebbero da spiegare, in questa circostanza, le ragioni giustificative per la scelta di una procedura differente rispetto all'art. 132 della Carta costituzionale <sup>(265)</sup>; ma pure ammettendo, in tale evenienza, un ricorso al procedimento di variazione territoriale disciplinato dalla Costituzione, non ne uscirebbe forse ridimensionato quel collegamento tra popolazione e territorio che costituisce la struttura portante della disposizione costituzionale e, dunque, la ragione stessa ed unica della norma che ne circoscrive e limita l'ambito applicativo? E poi, la "lite confinaria" tra realtà comunali appartenenti a Regioni diverse, se ha inevitabili ricadute in termini di morfologia territoriale, ha sempre per oggetto non tutto il territorio dei Comuni, ma solo i confini, ossia una parte di esso; il fenomeno delle variazioni territoriali, invece, normato dall'art. 132, comma 2, della Costituzione, si riferisce inequivocabilmente al passaggio da una Regione ad un'altra di Comuni e Province considerati nella loro totalità, sia territoriale, sia di apparato di governo <sup>(266)</sup> e senza che vi siano mutamenti e cambiamenti in ordine alla loro estensione. Inoltre, il diritto all'autodeterminazione delle popolazioni interessate, espresso mediante la consultazione referendaria, presuppone che le stesse, pur non disponendo del territorio, esprimano il loro punto di vista nei confronti dell'ambito di estensione territoriale dell'ente Comune, considerato come un *quid* unitario e mai parziario <sup>(267)</sup>. Qualora il territorio non venisse considerato in questo modo nell'alveo dell'art. 132, comma 2, della Costituzione, perderebbe quel carattere di elemento imprescindibile per la sopravvivenza ed esistenza dello stesso ente comunale <sup>(268)</sup>.

---

<sup>(265)</sup> Cfr., ancora, M. PEDRAZZA GORLERO, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di variazioni territoriali delle Regioni e dei Comuni*, op. cit., p. 1411.

<sup>(266)</sup> Per un'indagine complessiva della struttura del Comune, F. STADERINI, *Diritto degli Enti Locali*, Padova, Cedam, 2007, pp. 143-182.

<sup>(267)</sup> Cfr., sull'estensione del territorio quale elemento costitutivo in senso unitario, C. M. IACCARINO, voce *Comune (dir. vig.)*, in *Enc. Dir.*, Vol. VII, Milano, Giuffrè, 1961, p. 206.

<sup>(268)</sup> In questa direzione, C. SHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 473 e ss.; M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, op. cit., p. 255. Sulla stessa linea, L. VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 7.

In conclusione, nella prospettiva che si è delineata, la norma costituzionale sembra acquisire la funzione di delimitazione del contenuto del concetto di variazione territoriale. Infatti, la scelta di considerare l'intero territorio di un Comune o di una Provincia come oggetto di variazione (nel senso di passaggio da una Regione ad un'altra) non è inerente alla nozione di per se stessa, ma si configura come il risultato di una scelta di diritto positivo assunta da parte del legislatore costituente. La variazione, dunque, valuta l'elemento territoriale nella sua integrità, quale luogo di emersione degli interessi della comunità in esso stanziata <sup>(269)</sup>. A conferma di questa tesi, si possono portare due argomentazioni. La prima prevede che solo il territorio dell'ente in senso pieno sia garanzia di autonomia della collettività insediata al suo interno <sup>(270)</sup>, pena il venir meno della possibilità di esprimersi in ordine all'appartenenza ad un'altra Regione mediante referendum; la seconda prevede che la Costituzione, parlando espressamente di Comuni e Province, li intenda come enti locali preposti alla cura d'interessi di un'intera realtà territoriale e non di una parte della stessa <sup>(271)</sup>. Se si decidesse di aderire a questa seconda soluzione, verrebbe spezzato quel legame tra popolazione (che va sempre riferita all'intero territorio dell'ente) e dimensione territoriale che costituisce la ragione intrinseca del procedimento di variazione territoriale contemplato dall'art. 132, comma 2, della Carta costituzionale. La contestazione di confini, invece, non presenta tutte le caratteristiche proprie del procedimento di variazione territoriale, sia in termini di natura giuridica, sia in termini di conseguenze che produce. La contestazione confinaria, infatti, ha natura ricognitiva, serve cioè a stabilire l'esatto ambito di estensione di un Comune rispetto ad un altro, ma non produce il passaggio dell'intero ente ad una Regione diversa rispetto a quella di appartenenza e, soprattutto, prescinde da qualunque forma di manifestazione di volontà da parte della popolazione locale che non viene coinvolta all'interno del *iter* di contestazione.

---

<sup>(269)</sup> Cfr., B. CARAVITA DI TORITTO, voce *Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enc. Giur.*, XXXI, Roma, Treccani, 1994, p. 2.

<sup>(270)</sup> Cfr., M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/1976, p. 533.

<sup>(271)</sup> Si tratta della c.d. nozione ampia di ente locale riportata da M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, op. cit., p. 535.

## CAPITOLO II

### Il concetto di popolazioni interessate

**Sommario:** 2.1. Il contributo della dottrina nella individuazione delle popolazioni interessate prima della riforma del Titolo V della Costituzione. Le incongruenze tra disciplina costituzionale e disciplina statale di attuazione - 2.2. I primi tentativi di applicazione dell'art. 132, comma 2, della Costituzione - 2.3. Dall'ordinanza n. 343/2003 alla sentenza n. 334/2004 della Corte costituzionale - 2.4. I riflessi della sentenza n. 334/2004 sul comma 1 dell'art. 132 della Costituzione ed il recente intervento della Consulta: la sentenza n. 278/2011 - 2.5. I punti critici, sollevati dalla dottrina, sulla sentenza n. 334/2004 della Corte costituzionale - 2.6. Le popolazioni interessate tra art. 132, comma 2 ed art. 133, comma 2 della Costituzione - 2.7. Un referendum anche per le popolazioni indirettamente interessate e controinteressate alla variazione territoriale? - 2.8. Il diritto all'autodeterminazione delle popolazioni interessate: contenuti e limiti al suo esercizio. Diritto a disporre del proprio territorio o espressione del proprio punto di vista?

#### **2.1. Il contributo della dottrina nella individuazione delle popolazioni interessate prima della riforma del Titolo V della Costituzione. Le incongruenze tra disciplina costituzionale e disciplina statale di attuazione**

Prima di analizzare, nel corso dei capitoli successivi, le varie fasi in cui si articola il procedimento di variazione territoriale delineato dall'art. 132, comma 2, della Costituzione, diventa preliminare chiarire il significato assunto dall'espressione "*popolazioni interessate*", introdotta dal legislatore a seguito della riforma del Titolo V nel 2001. La norma costituzionale, infatti, nella sua formulazione vigente dispone: "*Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra*". Il testo antecedente la riforma, invece, prevedeva: "*Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Comuni e Province che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra*". La nuova norma, introdotta dall'art. 9, comma 1, della legge

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso l'inserimento dell'inciso "approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum", ha precisato che allorché si operi l'aggregazione ed il distacco di enti locali territoriali (Comuni e Province) da una Regione ad un'altra, è fondamentale sentire il punto di vista delle popolazioni delle amministrazioni comunali e/o provinciali interessate al mutamento territoriale. In altri termini, l'espressa indicazione della previa consultazione delle popolazioni interessate, diversamente dalla precedente formulazione, dove la mancata menzione lasciava spazio a dubbi interpretativi, costituisce la *condicio* imprescindibile per il dispiegarsi del procedimento di variazione territoriale <sup>(272)</sup>. Inoltre, l'inserimento dell'obbligo di audizione delle popolazioni interessate presuppone il particolare legame delle stesse con il territorio ove sono insediate, inteso quale elemento imprescindibile per la loro esistenza e sopravvivenza. Questa connessione ha indotto, quindi, a richiedere che l'assenso dei cittadini interessati sia espresso direttamente "per tutte le decisioni circa le variazioni concernenti gli enti territoriali minori dello Stato" <sup>(273)</sup>. Il territorio, dunque, nella prospettiva assunta in queste pagine, viene considerato quale elemento fondamentale di identificazione della popolazione <sup>(274)</sup>.

In sede di lavoro dell'Assemblea Costituente, quando ci si riferiva all'*iter* di variazione territoriale, si operava la seguente distinzione per l'individuazione dei soggetti coinvolti: da una parte, popolazioni interessate alla richiesta e, dall'altra, popolazioni interessate alla variazione e, nell'ambito di quest'ultime, fra popolazioni direttamente interessate e popolazioni indirettamente interessate, individuando quelle interessate al referendum in quelle direttamente interessate alla variazione. Questa ripartizione tra popolazioni direttamente e popolazioni indirettamente interessate, si

---

<sup>(272)</sup> Cfr., M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, op. cit., 259.

<sup>(273)</sup> Così si esprime, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Territorio dello Stato*, op. cit., p. 354.

<sup>(274)</sup> Cfr., G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, op. cit., pp. 135-136. Sui vari significati che il territorio può assumere, dal punto di vista giuridico, nell'ambito della disciplina geografica amministrativa, si veda F. MERLONI, *Introduzione. Obiettivi e risultati della comparazione delle esperienze europee di delimitazione dei confini territoriali delle pubbliche amministrazioni*, in F. MERLONI-A. BOURS (a cura di), *Amministrazione e territorio in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 17-18.

desumeva dalla combinazione della struttura morfologica delle variazioni che implicava l'esistenza di aree territoriali "attive" ed aree territoriali "passive" in ragione della distinta previsione del referendum e del parere dei Consigli regionali <sup>(275)</sup>. Se, infatti, questa distinzione non fosse stata collegata alla garanzia ed alla tutela di interessi di popolazioni differenti, ne sarebbe uscita non solo una duplicazione degli strumenti di protezione, ma anche una svalutazione di quello rappresentativo rispetto a quello realizzato da parte del corpo elettorale <sup>(276)</sup>.

Con l'entrata in vigore della Costituzione il 1 gennaio 1948, la dottrina, riflettendo sulla formulazione dell'art. 132, comma 2, Cost., ha ulteriormente precisato la ripartizione operata in sede Costituente con osservazioni valide ancora oggi. In particolare, ha rilevato che, se a dover essere esattamente misurato é l'interesse sotteso all'area "attiva", all'istituto di democrazia diretta (il referendum) deve essere affidato l'accertamento della volontà delle popolazioni che vanno a costituire il *novum* territoriale, mentre al parere dei Consigli regionali la salvaguardia degli interessi delle popolazioni indirettamente interessate alla variazione o controinteressate alla stessa che insistono sull'area "passiva" <sup>(277)</sup>. Alla luce delle considerazioni fino a qui svolte, si dà, dunque, normale coincidenza tra popolazioni interessate ai fini della richiesta, popolazioni interessate alla variazione e popolazioni interessate ai fini del referendum <sup>(278)</sup> con la puntualizzazione che quelle interessate alla richiesta comprendono le popolazioni considerate in senso puramente e genericamente demografico, ossia il numero o complesso degli abitanti del Comune o della Provincia a prescindere dalla loro qualità di elettori <sup>(279)</sup>; viceversa, le popolazioni consultate in sede referendaria sono costituite dai cittadini aventi diritto

---

<sup>(275)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, Vol. II, Padova, Cedam, 1991, p. 72.

<sup>(276)</sup> Cfr., E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 1974, p. 254.

<sup>(277)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., pp. 72-73.

<sup>(278)</sup> Cfr., ancora, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., p. 73.

<sup>(279)</sup> La comunità degli abitanti coincide con la comunità dei residenti all'interno della realtà comunale e provinciale: cfr., sul punto, V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del Diritto Amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 140.

di voto, ossia il corpo elettorale del Comune o della Provincia o dei Comuni o delle Province interessati al distacco da una Regione per l'aggregazione ad un'altra <sup>(280)</sup>. La *ratio* sottesa a questo tipo di suddivisione sta nel fatto che le popolazioni direttamente interessate sono quelle indissolubilmente legate al territorio e delle quali viene a mutare l'appartenenza e l'identità territoriale, mentre per quelle indirettamente o controinteressate, il legame con l'ambito territoriale non è considerato così pregnante e determinate e, per questo motivo, tutelabile con il pronunciamento del parere ad opera dei Consigli regionali interessati <sup>(281)</sup>. Più precisamente, dunque, l'art. 132, comma 2, della Costituzione, individua le popolazioni direttamente interessate in quelle dei Comuni e delle Province che chiedono la variazione territoriale e quelle indirettamente interessate nella popolazione della Regione dalla quale si realizza il distacco ed in quella alla quale si effettua l'aggregazione. Di conseguenza, solo la prima categoria dovrebbe partecipare al referendum poiché l'interesse delle altre sarebbe garantito dal parere dei rispettivi Consigli regionali.

Al contrario, il legislatore d'attuazione, nella legge ordinaria dello Stato n. 352/1970, non effettuava alcuna distinzione all'interno della nozione ora analizzata, considerando direttamente interessate in ogni fase procedurale, e già a livello di iniziativa, tutte le popolazioni comunque toccate dalla variazione territoriale <sup>(282)</sup>. Notevoli differenze erano riscontrabili sia per la fase dell'iniziativa sia, soprattutto, per la fase della consultazione referendaria. Riguardo la fase prodromica la celebrazione del referendum, l'art. 42, comma 2, richiedeva, a corredo della richiesta, non solo le deliberazioni degli organi di indirizzo (i Consigli) dei Comuni o della Province direttamente interessati alla variazione, ma anche, prima dell'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 334/2004, le deliberazioni di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentavano almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale era proposto il distacco e

---

<sup>(280)</sup> Per la puntualizzazione di cui sopra, si veda il contributo di G. D'ORAZIO, *In tema di variazioni del territorio regionale*, op. cit., pp. 688-689.

<sup>(281)</sup> Così, si esprime G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, op. cit., pp. 145-146.

<sup>(282)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., p. 71.

di tanti Consigli provinciali o Consigli comunali che rappresentavano almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si proponeva l'aggregazione <sup>(283)</sup>. Quanto, invece, alla partecipazione al referendum, lo stesso, ai sensi dell'art. 44, comma 3, doveva effettuarsi sia nel territorio della Regione in cui si trovavano i Comuni o le Province che intendevano staccarsi sia nel territorio della Regione in cui i Comuni o le Province interessati intendevano aggregarsi <sup>(284)</sup>.

La mancata differenziazione, da parte della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970, tra popolazioni direttamente ed indirettamente interessate con specifico riferimento agli interessi sottesi e soprattutto in relazione al momento referendario, comportava un ampliamento a dismisura del corpo elettorale con evidente possibilità di uno stravolgimento della logica della variazione, finendo per danneggiare, nella stragrande maggioranza dei casi, la Regione di aggregazione <sup>(285)</sup>. La previsione di un sistema di consultazione per tutte le popolazioni-interessi-aree-variazioni ha appesantito l'*iter* procedurale in modo inversamente proporzionale alla consistenza dell'interesse e della variazione con la conseguenza che la variazione più laboriosa da realizzare era proprio quella del distacco-aggregazione, costituzionalmente

---

<sup>(283)</sup> L'art. 42, comma 2, della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970, così stabiliva (prima dell'intervento della Corte costituzionale con sent. n. 334/2004 Corte cost.): *“La richiesta del referendum per il distacco, da una Regione, di una o più Province ovvero di uno o più Comuni, se diretta alla creazione di una Regione a sé stante, deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o Comuni predetti. Se la richiesta di distacco è diretta all'aggregazione di Province o Comuni ad altra Regione, dovrà inoltre essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che le Province o i Comuni siano aggregati”*.

<sup>(284)</sup> L'art. 44, comma 3, della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970, così stabilisce: *“Il referendum è indetto nel territorio delle Regioni della cui fusione si tratta, o nel territorio della Regione dalla quale le Province o i Comuni intendono staccarsi per formare Regione a sé stante. Nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, il referendum è indetto sia nel territorio della Regione dalla quale le Province o i Comuni intendono staccarsi, sia nel territorio della Regione alla quale le Province o i Comuni intendono aggregarsi. Partecipano alla votazione tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali di cui al testo unico 20 marzo 1967, n. 223, dei Comuni compresi nel territorio anzidetto”*.

<sup>(285)</sup> Cfr., F. R. TRABUCCO, *Il distacco-aggregazione di Comuni da una Regione ad un'altra: ovvero il revival dell'autodeterminazione delle comunità locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 1/2008, p. 39.

disposta per piccoli aggiustamenti territoriali corrispondenti ad interessi limitati <sup>(286)</sup>. Soprattutto grazie all'attuazione legislativa, il procedimento di variazione territoriale descritto nell'art. 132, comma 2, della Costituzione repubblicana, i cui aggravamenti erano sembrati istituzionalmente necessari al fine di coinvolgere le popolazioni situate nel territorio oggetto del distacco, diveniva "macchinoso ed impercorribile" <sup>(287)</sup>. Con particolare riferimento alla migrazione di Comuni e Province, si veniva a creare, specialmente a seguito dell'intervento del legislatore ordinario nel 1970, una sorta di "supercostituzione" resa praticamente intangibile nel momento stesso in cui veniva indicata la via per procedere ad una sua modificazione <sup>(288)</sup>. Proprio gli oneri imposti al distacco-aggregazione di enti locali da una Regione all'altra da parte della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970, ha impedito, per molto tempo, l'attuazione della norma costituzionale la quale non era mai riuscita a trovare applicazione pratica. Infatti, la legge del 1970 era, e forse lo è ancora oggi per le parti rimaste in vigore dopo la sentenza n. 334/2004 della Corte costituzionale, impostata su un'ottica "immobilista", al fine di rendere di fatto impossibile qualsivoglia riordino delle circoscrizioni regionali per il pericolo di compromissione degli equilibri politico-sociali alla base dell'articolazione regionale italiana da più di cinquant'anni <sup>(289)</sup>. Insomma, "un tentativo non molto larvato di spersonalizzare l'identità regionale di ogni comunità locale, appiattendola sui confini artificiali tracciati in sede di Assemblea Costituente" <sup>(290)</sup>.

---

<sup>(286)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., p. 76.

<sup>(287)</sup> Cfr., L. PALADIN, *La riforma regionale tra Costituzione e prassi*, in *Dir. e Soc.*, n. 2/1979, p. 267.

<sup>(288)</sup> Ancora, sul punto, L. PALADIN, *La riforma regionale tra Costituzione e prassi*, op. cit., p. 267.

<sup>(289)</sup> Così, si esprime F. R. TRABUCCO, *Il distacco-aggregazione di Comuni da una Regione ad un'altra: ovvero il revival dell'autodeterminazione delle comunità locali*, op. cit., pp. 40-41.

<sup>(290)</sup> Cfr., ancora, F. R. TRABUCCO, *Il distacco-aggregazione di Comuni da una Regione ad un'altra: ovvero il revival dell'autodeterminazione delle comunità locali*, op. cit., p. 41.

## 2.2 I primi tentativi di applicazione dell'art. 132, comma 2, della Costituzione

Nel paragrafo precedente, si è visto come la normativa di attuazione dell'art. 132, comma 2, della Costituzione prevedesse, prima dell'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 334/2004, la necessità che, per la promozione di un referendum volto ad un cambiamento di Regione da parte di Comuni e/o Province interessati, fosse necessario un pronunciamento non solo dei Consigli comunali e/o provinciali direttamente coinvolti, ma anche di tanti Consigli comunali e/o provinciali rappresentativi di almeno un terzo delle popolazioni, rispettivamente dei territori di provenienza e di destinazione (art. 42, comma 2, della legge n. 352/1970). Inoltre, il referendum doveva essere indetto sulla totalità della popolazione delle due Regioni interessate al processo di distacco-aggregazione (art. 44, comma 3, della legge n. 352/1970). Si ammetteva, in sostanza, un sindacato sulla proposta referendaria ed una consultazione da parte di una fetta più ampia della comunità locale rispetto a quella *stricto sensu* interessata al distacco: aspetti non previsti e non contemplati dalla norma costituzionale dell'art. 132, comma 2, Cost. , sia prima, sia in seguito alla riforma del Titolo V del 2001. La conseguenza era la difficoltà di iniziare l'*iter* di variazione territoriale ed alcune vicende degli anni '90 sotto riportate ne danno conferma.

Nel 1990 e nel 1993, erano state avviate iniziative ufficiali al fine di aggregare alla Regione del Molise i due Comuni di Gallo Matese (Provincia di Caserta) e di Chieuti (Provincia di Foggia) ricompresi, rispettivamente, nelle Regioni Campania e Puglia, ma il loro esito era stato negativo stante l'impossibilità di soddisfare il requisito delle delibere comunali in appoggio alla richiesta <sup>(291)</sup>. In

---

<sup>(291)</sup> La prima deliberazione di richiesta di referendum *ex art.* 132, comma 2, Cost. era stata adottata dal Comune di Gallo Matese il 10 dicembre 1990 per la sua aggregazione alla Regione del Molise (Provincia di Isernia), ma era stata dichiarata illegittima dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione con l'ordinanza del 18 giugno 1991 (in G. U. n. 144 del 21 giugno 1991) a causa del mancato deposito delle prescritte deliberazioni degli altri Consigli comunali a corredo della richiesta. Per le medesime motivazioni, con ordinanza del 29 marzo 1994 (in G. U. n. 75 del 31 marzo 1994) era stata dichiarata illegittima la richiesta di aggregazione al Molise indetta con deliberazione 19 agosto 1993 n. 51.

questo secondo caso, era stata, altresì, rigettata la richiesta di rimessione degli atti alla Corte costituzionale inoltrata dall'Unione Comuni italiani e dal Comune di Gosaldo (Provincia di Belluno) per il presunto contrasto degli artt. 42 e 43 della legge n. 352/1970 con l'art. 132 della Costituzione. L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione aveva dichiarato di non avere natura giurisdizionale <sup>(292)</sup> e non aveva proceduto a sollevare la questione davanti alla Corte. Sempre all'inizio degli anni '90, nell'ambito della c.d. questione friulanista, aveva preso corpo il caso dei Comuni della riva destra del fiume Tagliamento, il c.d. Mandamento di Portogruaro, che, per mere ragioni storiche, a partire dall'epoca napoleonica, erano stati staccati dal Friuli ed uniti alla Provincia di Venezia. In sede costituente, le istanze locali di correzione dei confini non avevano trovato riscontro <sup>(293)</sup>. Anche in questo caso, si pensava che il ricorso al meccanismo di variazione territoriale per il passaggio di questa zona periferica dalla Regione del Veneto alla Regione speciale Friuli-Venezia Giulia potesse dare esito positivo tenute conto le affinità etnico-culturali con la popolazione friulana <sup>(294)</sup>; l'immane onere di corredare le richieste di referendum con le deliberazioni di tanti Consigli provinciali o comunali rappresentativi almeno di un terzo della popolazione della Regione di aggregazione e di quella di distacco, oltre al fatto di comportare il dovere di svolgere la consultazione in entrambi i territori regionali interessati alla rettifica confinaria, impediva all'*iter* di proseguire favorevolmente. Così, tra il 1991 ed il 1992, si procedeva all'indizione di un referendum consultivo "autogestito" sulla base

---

<sup>(292)</sup> L'ordinanza dell'Ufficio centrale del 29 marzo 1994, nel dichiarare la natura non giurisdizionale dell'organo, rinviava alla sentenza 19 febbraio 1983 n. 1292 della Corte di Cassazione (Sezioni Unite) che, però, non affrontava il problema nei termini fatti propri dall'Ufficio centrale. Il testo della sentenza è reperibile in *Giust. Civ.*, 1983, I, pp. 1447-1450. Si veda anche, a commento dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, A. CARIOLA, *Osservazioni sul ruolo dell'Ufficio centrale nel procedimento referendario in una fase istituzionale che assume i contorni della stagione costituente*, in *Foro. It.*, 1994, I, pp. 2737-2739.

<sup>(293)</sup> Nonostante l'espressa richiesta contenuta nella proposta della Camera di Commercio di Udine alla Costituente al fine di costruire la Regione Friuli comprensiva del Mandamento di Portogruaro, il relatore On. Giuseppe Fuschini si pronunciava in senso contrario in quanto si sarebbe tolta alla Provincia di Venezia una parte consistente del suo territorio molto sviluppata a livello industriale.

<sup>(294)</sup> Il 24 gennaio 1990, a fronte di una stasi della questione friulana, nasceva il Movimento Provincia di Pordenone-Portogruaro con la finalità di riunificare il Mandamento di Portogruaro alla Regione Friuli Venezia Giulia e la successiva costituzione della nuova Provincia di Portogruaro-Pordenone.

della disciplina statutaria, al fine di “garantire l’ufficialità del risultato in otto Comuni <sup>(295)</sup> del portogruarese” <sup>(296)</sup>.

### **2.3. Dall’ordinanza n. 343/2003 alla sentenza n. 334/2004 della Corte costituzionale**

Più recentemente, il Comune di San Michele al Tagliamento, nel corso del procedimento per il distacco dalla Regione del Veneto e sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, aveva tentato di pervenire alla pronuncia di incostituzionalità della normativa di attuazione dell’art. 132, comma 2, Cost. In particolare, nel giudizio dinnanzi all’Ufficio centrale per il referendum aveva chiesto, preliminarmente, che venisse sollevata davanti alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale del Titolo III della legge n. 352 del 1970 ed in particolare proprio degli articoli 42 e seguenti per contrasto con la norma costituzionale nella parte in cui tali disposizioni normative attribuivano l’iniziativa per il referendum a soggetti diversi dal Comune che chiedeva la variazione territoriale, nonché nella parte in cui prevedevano la partecipazione alla consultazione referendaria anche di elettori estranei al Comune stesso. L’Ufficio centrale, con ordinanza 26 novembre 2002, dichiarava, come già nella precedente ordinanza del 29 marzo 1994, di non avere natura giurisdizionale ed invitava il delegato comunale a produrre, ai sensi dell’art. 42, comma 2, della legge ordinaria dello Stato n. 352 del 1970, le necessarie deliberazioni dei Comuni della Regione Friuli-Venezia Giulia nonché, con deliberazione del 13 febbraio 2003, le delibere dei Consigli comunali della Regione del Veneto rappresentativi di almeno un terzo della popolazione di detta Regione. L’amministrazione comunale, allora, in persona del suo delegato, alla luce del mancato accoglimento dell’istanza, sollevava direttamente conflitto di attribuzioni avanti alla Corte costituzionale nei confronti del Parlamento, reo di non aver dato

---

<sup>(295)</sup> Gli otto Comuni erano: Annone Veneto, Cinto Caomaggiore, Concordia Sagittaria, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Pramaggiore, San Michele al Tagliamento e Teglio Veneto.

<sup>(296)</sup> Cfr., F. R. TRABUCCO, *Il distacco-aggregazione di Comuni da una Regione ad un’altra: ovvero il revival dell’autodeterminazione delle comunità locali*, op. cit., p. 42.

applicazione al nuovo dettato costituzionale e, per questa via, aver menomato la sfera competenziale degli enti locali <sup>(297)</sup>. La Corte, pur facendo intendere che la questione non fosse palesemente insussistente, si era vista costretta a dichiarare inammissibile il conflitto, ritenendolo sempre e comunque un rimedio residuale, nel senso che, indipendentemente dal problema della legittimazione attiva del delegato del Comune di San Michele al Tagliamento, era (ed è) possibile agire, secondo un orientamento oramai consolidato dalla Consulta <sup>(298)</sup>, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri, lamentando lesioni di competenza causate da legge o atti normativi aventi forza di legge, qualora l'atto risultasse (e risulti) non impugnabile in sede di giudizio di legittimità <sup>(299)</sup>. Nel caso di specie, invece, un giudice *a quo* c'era (l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione) e, pertanto, non poteva ammettersi l'utilizzo del conflitto di attribuzioni. Il giudice dei conflitti perveniva a questa conclusione con l'ordinanza n. 343/2003 <sup>(300)</sup> nella quale, dopo aver dimostrato l'esistenza di un giudizio in cui era possibile sollevare la *quaestio* di legittimità costituzionale, concludeva il suo *iter* argomentativo semplicemente dichiarando inammissibile il ricorso presentato. Interessante rilevare come, benché fin dall'ordinanza del 29 marzo 1994 l'Ufficio centrale avesse dichiarato la sua incompetenza a sollevare una questione di legittimità costituzionale in quanto, pur agendo con forme giurisdizionali, non poneva in essere un'attività materialmente giurisdizionale <sup>(301)</sup>, la Corte, viceversa, lo considerava un giudice *a quo* a tutti gli effetti. Inoltre, nel terz'ultimo capoverso del *considerato in diritto*, il giudice costituzionale sviluppava un rilievo che, se appariva del tutto ininfluenza per la

---

<sup>(297)</sup> Per la descrizione della vicenda, cfr., C. PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di Province e Comuni ad altra Regione o Provincia basta il consenso dei "secessionisti". Corte costituzionale, sent. n. 334/2004.*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 23 novembre 2004.

<sup>(298)</sup> Si prendano in considerazione le seguenti sentenze: sent. n. 406/1989 Corte cost., in *Giur. Cost.*, 1989, p. 1831 e ss., sent. n. 161/1995 Corte cost., in *Giur. Cost.*, 1995, p. 1346 e ss., sent. n. 457/1999 Corte cost., in *Giur. Cost.*, 1999, p. 3906 e ss., sent. n. 221/2002 Corte cost., in *Giur. Cost.*, 2002, p. 1707 e ss.

<sup>(299)</sup> Cfr., sul punto, L. DE BERNARDIN, *Gli enti locali del Titolo V Parte II della Costituzione sono diventati poteri dello Stato?*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2003, p. 3595.

<sup>(300)</sup> Il testo della sentenza è reperibile in *Giur. Cost.*, n. 6/2003, pp. 3581-3584.

<sup>(301)</sup> Cfr., sul punto, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 181.

dimostrazione della validità della scelta dispositiva effettuata, sembrava un indice circa una presa di posizione a favore della tesi dell' illegittimità costituzionale. Si metteva in rilievo, infatti, che l'Ufficio centrale per il referendum, dal momento che non si riteneva giudice *a quo*, non aveva proceduto a sollevare la questione di legittimità nonostante la pur significativa riforma dell'art. 132, comma 2, della Costituzione <sup>(302)</sup>. Per la dottrina, quindi, anche se implicitamente, la Corte costituzionale lasciava intendere che l'ampliamento a dismisura del concetto di popolazioni interessate, operato dalla normativa statale di attuazione (art. 42, comma 2, della legge n. 352/1970), rendeva, da un lato, difficoltosa, se non impossibile, l'iniziativa dell'ente che voleva variare la propria appartenenza regionale, vanificando di fatto la previsione costituzionale <sup>(303)</sup>, dall'altro, introduceva una categoria di soggetti titolari dell'iniziativa referendaria che appariva estranea già alla lettera originaria dell'art. 132, comma 2, della Costituzione, risultando in contrasto con il principio <sup>(304)</sup> per cui l'iniziativa della variazione spettava (e spetta) a chi aveva (ed ha) un diretto interesse <sup>(305)</sup>. Addirittura letterali risultavano (e risultano) l'antinomia ed il contrasto <sup>(306)</sup> tra la nuova versione dell'art. 132, comma 2 e la norma contenuta nell'art. 44, comma 3, della legge n. 352/1970, concernente la consultazione referendaria, sia nel territorio della Regione dal quale le Province o i

---

<sup>(302)</sup> Si vedano, in merito, le valutazioni espresse da R. PINARDI, *Ancora un conflitto su atto legislativo (ovvero: la legge sul referendum alla luce della modifica dell'art. 132, comma 2, Cost., in Giur. Cost., n. 6/2003, p. 3592.*

<sup>(303)</sup> Sulla stessa linea, C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, op. cit., p. 893.

<sup>(304)</sup> Cfr., E. GIZZI, *Manuale di Diritto Regionale*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 43.

<sup>(305)</sup> A queste conclusioni, perviene R. PINARDI, *Ancora un conflitto su atto legislativo (ovvero: la legge sul referendum alla luce della modifica dell'art. 132, comma 2, Cost., op. cit., p. 3593.* Già prima della revisione costituzionale del 2001, la dottrina aveva maturato un orientamento secondo il quale, anche la precedente formulazione dell'art. 132, comma 2, della Costituzione, pur in assenza di un esplicito riferimento alle popolazioni interessate, negava la possibilità di un allargamento a dismisura del concetto di popolazioni interessate in ragione del fatto che all'*iter* di variazione partecipava solo chi disponeva di un interesse diretto allo stesso. All'interno della norma costituzionale, inoltre, non vi era alcun appiglio testuale per prevedere la partecipazione al referendum di altre popolazioni, diverse da quelle di Comuni e/o Province direttamente interessate alla migrazione verso un'altra Regione: cfr., R. PINARDI, *Ancora un conflitto su atto legislativo (ovvero: la legge sul referendum alla luce della modifica dell'art. 132, comma 2, Cost., op. cit., p. 3593.*

<sup>(306)</sup> La antinomia può definirsi assoluta sulla scorta della classificazione proposta da R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in A. CICU-F. MESSINEO (già diretto da) e L. MENGONI (continuato da), *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 217.

Comuni intendevano staccarsi, sia nel territorio della Regione a cui gli stessi enti intendevano aggregarsi. La disposizione costituzionale, infatti, statuisce, *expressis verbis*, che al referendum per il distacco-aggregazione debbano partecipare esclusivamente “le popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati” alla modifica territoriale, a differenza della formulazione dell’art. 132, comma 2 antecedente la riforma del Titolo V della Costituzione, dove non si faceva alcuna esplicita menzione delle popolazioni interessate.

Il problema sollevato dal Comune di San Michele al Tagliamento, concernente la puntuale individuazione delle popolazioni consultabili in sede di referendum, ha trovato soluzione solo con l’intervento ad opera del giudice costituzionale. Nei primi mesi del 2004, l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, esaminando la motivazione dell’ordinanza n. 343/2003 della Corte costituzionale, era tornato sulle proprie posizioni ritenendo di dover sollevare la questione di legittimità, riconoscendosi in questo modo natura giurisdizionale proprio alla luce del pronunciamento del giudice delle leggi <sup>(307)</sup>. La *quaestio* concerneva il possibile contrasto dell’art. 42, comma 2, della legge ordinaria dello Stato 25 maggio 1970, n. 352 con l’art. 132, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui prescriveva che le richieste di referendum per il distacco da una Regione e l’aggregazione ad altra Regione di una o più Province, o di uno o più Comuni dovessero essere corredate delle deliberazioni, identiche nell’oggetto, di tanti Consigli provinciali e/o comunali rappresentativi di almeno un terzo delle restanti popolazioni delle Regioni coinvolte dall’avviato procedimento di distacco-aggregazione. Nel merito, il giudice costituzionale, con sentenza n. 334/2004, ritenendo fondate le doglianze dell’Ufficio centrale e dichiarando conseguentemente l’illegittimità costituzionale dell’art. 42, comma 2, della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970, indicava le popolazioni interessate a pronunciarsi con lo strumento referendario unicamente in quelle dei Comuni e/o delle Province interessati alla correzione morfologica. Il punto di partenza, per i giudici di Palazzo

---

<sup>(307)</sup> Cfr., C. PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di Province e Comuni ad altra Regione o Provincia basta il consenso dei “secessionisti”*. Corte costituzionale, sent. n. 334/2004., op. cit.

della Consulta, é la rilevazione che la disposizione normativa impugnata pone a carico dei richiedenti “un onere di difficile e gravoso assolvimento”<sup>(308)</sup>, prevedendo che la richiesta venga presentata anche da enti che, in base al testo della norma costituzionale, risultano esclusi. Inoltre, aggiungeva la Corte, la normativa in questione non risultava conforme neppure rispetto al previgente testo dell’art. 132, comma 2 poiché “accordava l’iniziativa referendaria ad organi non previsti dal testo costituzionale e condizionava l’iniziativa dei titolari a quella, necessariamente congiunta, di tali soggetti”<sup>(309)</sup>. Dunque, alla luce dell’intervento della Corte, la legittimazione a richiedere il referendum di variazione territoriale spetta solo agli enti locali territoriali (Comuni e/o Province) interessati al distacco-aggregazione<sup>(310)</sup>, le cui popolazioni sono, in seguito, chiamate a pronunciarsi in merito alla proposta<sup>(311)</sup>. Per la Corte, quindi, la stessa modifica del Titolo V della Carta costituzionale ha inteso evitare che maggioranze non direttamente o immediatamente coinvolte nel cambiamento possano contrastare ed annullare le determinazioni iniziali di collettività che intendono rendersi autonome, o modificare la propria appartenenza regionale. All’obiezione rivolta a questa declaratoria di incostituzionalità, ossia che l’art. 42, comma 2, della legge n. 352/1970 svolgeva una funzione insopprimibile, rispondendo alla necessità di tener conto degli interessi ascrivibili alle popolazioni controinteressate alla variazione territoriale, il giudice costituzionale replicava che, sia prima, sia dopo la revisione della Parte II Titolo V della Costituzione, l’acquisizione del parere delle Regioni interessate, sentiti i relativi Consigli regionali, garantiva e garantisce l’emersione di eventuali altri interessi coinvolti all’interno del

---

<sup>(308)</sup> Si veda il punto 2 del *Cons. in Dir.*

<sup>(309)</sup> Ancora punto 2 del *Cons. in Dir.*

<sup>(310)</sup> Già la dottrina era indirizzata in questo senso: *ex plurimis*, L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, op. cit., pp. 646-647.

<sup>(311)</sup> Sulla pronuncia n. 334/2004 della Corte cost., si veda il commento di T. F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate” ed i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, op. cit., pp. 417-430 e la nota di S. DE NARDI, *La Consulta tutela “il diritto all’autodeterminazione dell’autonomia locale”: ma ancora non basta*, in *Il Diritto della Regione*, nn. 5-6/2004, p. 859 e ss. Sulla stessa linea, prima dell’intervento della Corte costituzionale, si era pronunciato G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 395.

procedimento di modificazione territoriale (<sup>312</sup>). In definitiva, dunque, è possibile affermare che bene ha operato la Corte a non limitarsi a dichiarare l'illegittimità sopravvenuta, così come aveva richiesto nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo*, ma a precisare che il vizio accertato deve ritenersi originario per il contrasto con l'art. 132, comma 2, Cost. anche nel testo *ante* riforma del Titolo V. Solo la mancanza di una precedente impugnazione, dovuta all'inerzia dell'Ufficio centrale, aveva salvato la previsione normativa in oggetto (<sup>313</sup>).

#### **2.4. I riflessi della sentenza n. 334/2004 sul comma 1 dell'art. 132 della Costituzione ed il recente intervento della Consulta: la sentenza n. 278/2011**

La decisione n. 334/2004 della Corte costituzionale comporta, anche se in prospettiva, un'ulteriore serie di problemi. La declaratoria di incostituzionalità in *parte qua* dell'art. 42, comma 2, della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970, "pone il problema della razionalità di un suo mantenimento in relazione all'ipotesi di creazione di una nuova Regione, comunque dovuta a distacco-aggregazione di enti locali" (<sup>314</sup>). Infatti, a che titolo ciò che è stato considerato dal giudice delle leggi un onere di difficile e gravoso assolvimento in caso di migrazione di enti locali territoriali verso un'altra Regione, non dovrebbe attualmente rappresentare un irragionevole ostacolo nel caso finalizzato alla creazione di una nuova Regione *ex art.* 132, comma 1, della Costituzione? Questa constatazione porta, ancora una volta, a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 2, della legge n. 352/1970, laddove distingue nettamente il procedimento di creazione di una nuova

---

(<sup>312</sup>) Si veda il punto 2.1. del *Cons. in Dir.* Si legga, inoltre, sul punto, il contributo dottrinale di R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2004, p. 3785.

(<sup>313</sup>) Cfr., R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, op. cit., p. 3785.

(<sup>314</sup>) Cfr., T. F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" ed i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, op. cit., p. 430.

Regione da quello di fusione che, invece, la Carta costituzionale disciplina in modo unitario <sup>(315)</sup>. Infatti, la Costituzione, all'art. 132, comma 1, prevede che si possa “con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse”. Ora, l'art. 42 della legge n. 352/1970, nell'ipotesi di fusione, aderisce al dettato costituzionale per cui la richiesta di variazione e, quindi, di referendum, deve provenire da tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate (art. 42, comma 1), viceversa, nell'ipotesi di creazione (art. 42, comma 2), esso affida il potere di iniziativa, oltreché ai Consigli comunali, anche ai Consigli provinciali (dei quali non vi è traccia nel testo costituzionale) senza la previsione della frazione minima di un terzo, bensì con riferimento a tutti gli organi consiliari sopra citati delle Province e dei Comuni del territorio cui si propone il distacco, ai quali, per di più, deve sommarsi l'iniziativa di Province e/o Comuni che rappresentano almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco <sup>(316)</sup>. A prescindere dal fatto che la Corte avrebbe potuto, ex art. 27 della legge ordinaria dello Stato n. 87/1953 <sup>(317)</sup>, dichiarare quali erano le altre disposizioni legislative la cui illegittimità derivava come conseguenza della decisione adottata (la c.d. illegittimità consequenziale <sup>(318)</sup>), non è possibile, in questa circostanza, utilizzare il concetto di abrogazione della norma *de qua* per contrasto letterale tra la regola legislativa ed un parametro costituzionale sopravvenuto poiché, sul punto specifico, non vi è stato alcuno *ius superveniens*.

---

<sup>(315)</sup> Ancora, a riguardo, T. F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate” ed i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, op. cit., p. 430.

<sup>(316)</sup> Cfr., L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, op. cit., p. 2538 nt. 40.

<sup>(317)</sup> In G.U. n. 62 del 14 marzo 1953.

<sup>(318)</sup> Sulla illegittimità consequenziale, cfr., E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 129-130.

Anzi, con la sentenza n. 278/2011 (<sup>319</sup>), Palazzo della Consulta si è trovato a decidere proprio su di una questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 42, comma 2, della legge n. 352/1970, per contrasto con l'art. 132, comma 1, Cost., relativamente al distacco della Provincia di Salerno dalla Regione Campania ed alla creazione di una nuova entità regionale denominata Principato di Salerno. La norma censurata, ad avviso dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione in veste di giudice *a quo* (<sup>320</sup>), avrebbe violato il dettato costituzionale, sia in quanto prevede che la richiesta di referendum debba essere corredata da identiche deliberazioni di tutti gli enti territoriali che intendono distaccarsi da una Regione per costituirne una nuova, e non solo da quelle di tanti Consigli comunali e provinciali che rappresentino un terzo delle popolazioni direttamente interessate al distacco ed alla nuova creazione, sia nella parte in cui impone che la richiesta di referendum venga, altresì, formulata da tanti Consigli provinciali e/o comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione oggetto del distacco (<sup>321</sup>). Premesso tale quadro, con la sentenza di cui sopra, la Corte costituzionale sembra aver disatteso il proprio precedente del 2004, quando, con sentenza n. 334, era stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 42, comma 2, della legge n. 352 del 1970 (sia pure per contrasto con l'art. 132, comma 2, Cost.); in particolare, in quell'occasione, era stato affermato il principio secondo il quale si considerano “*popolazioni interessate*” soltanto quelle risiedenti nel territorio direttamente oggetto di variazione, cioè esclusivamente le popolazioni collocate all'interno della novità territoriale. Nella pronuncia n. 278/2011, invece, i giudici di Palazzo della Consulta,

---

(<sup>319</sup>) Per il testo completo della pronuncia, si rimanda al sito *web* [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

(<sup>320</sup>) Con ordinanza 2 febbraio 2011 (in G.U. n. 28 del 4 febbraio 2011), l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione sollevava questione di legittimità costituzionale nei termini indicati sopra. Inoltre, con ordinanza n. 1 del febbraio 2011 (in G.U. n. 28 del 4 febbraio 2011), lo stesso Ufficio centrale dichiarava illegittima la richiesta di referendum proveniente da numerosi Consigli comunali delle Province di Lecce, Brindisi e Taranto per l'istituzione della Regione Salento mediante distacco dalla Regione Puglia. In particolare, metteva in evidenza l'Ufficio, “le deliberazioni comunali presentate non contenevano la richiesta dei Consigli volta alla creazione della Regione Salento, ma esclusivamente l'istanza che le popolazioni interessate fossero chiamate a referendum per decidere se distaccarsi dalla Regione Puglia e istituire la Regione Salento”. Ne seguiva il rigetto della domanda per erronea formulazione dei quesiti, così come indicato all'art. 41 della legge n. 352/1970. Cfr., per un quadro preciso delle questioni poste, A. CANDIDO, *Sulla creazione di nuove Regioni: recenti istanze di autonomia ed incostituzionalità della legge n. 352/1970*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 21 luglio 2011, pp. 1-2.

(<sup>321</sup>) Si veda il punto 1.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 278/2011 Corte cost.

confermando l'impianto della legislazione di attuazione, hanno statuito che, "diversamente dal fenomeno territoriale di cui al secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, tendenzialmente destinato a riguardare ambiti spaziali relativamente contenuti e comunque non tale da determinare una modificazione strutturale del complessivo assetto regionale dello Stato, l'ipotesi di distacco di enti locali da una Regione, diretto alla creazione di una nuova Regione, possiede in *re ipsa* caratteristiche tali da coinvolgere necessariamente quanto meno l'intero assetto della Regione cedente, potendo comportare il coinvolgimento dell'intero corpo elettorale statale" <sup>(322)</sup>. Su quest'ultimo punto, già parte della dottrina, infatti, era ed è del parere che l'eventuale legge costituzionale di creazione della nuova comunità regionale potrebbe essere sottoposta al referendum di cui all'art. 138, comma 2, Cost. il quale divergerebbe, quanto all'oggetto, dal referendum di variazione territoriale, concernendo, il primo, la proposta di variazione territoriale, mentre, il secondo, l'atto conclusivo del procedimento di variazione <sup>(323)</sup> o meglio la deliberazione legislativa <sup>(324)</sup>. Inoltre, ha proseguito il giudice delle leggi, anche per ciò che concerne il dato testuale, i due commi dell'art. 132 Cost. contengono "una espressione linguistica solo apparentemente simile" <sup>(325)</sup>, poiché il concetto di "*popolazioni interessate*" di cui al primo comma abbraccia un numero di interessi ben più ampio rispetto al secondo comma della norma citata: "mentre nel secondo comma si fa menzione delle Province e dei Comuni "interessati" alla modifica, nel primo comma il riferimento è ai Consigli comunali delle "popolazioni interessate" <sup>(326)</sup>.

Il ragionamento della Corte si presta ad alcune critiche. "Infatti, già dal dibattito svoltosi in sede di Costituente appariva chiaro che, tanto ai fini della

---

<sup>(322)</sup> Cfr., il punto 3.3. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 278/2011 Corte cost.

<sup>(323)</sup> Cfr., sul punto, G. M. SALERNO, voce *Referendum*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIV, Milano, Giuffrè, 1988, p. 252. *Contra*, M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, op. cit., p. 188 che fa leva sul fatto che rispetto al referendum di variazione territoriale, quello di cui all'art. 138, non contemplando un *quorum* di partecipazione, lascerebbe in mano ad una minoranza di elettori la volontà espressa in seno alla prima consultazione referendaria.

<sup>(324)</sup> Così, si esprime A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 204.

<sup>(325)</sup> Cfr., il punto 3.4. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 278/2011 Corte cost.

<sup>(326)</sup> Cfr., il punto 3.4. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 278/2011 Corte cost.

richiesta, quanto a quelli dello svolgimento del referendum, dovessero ritenersi popolazioni interessate esclusivamente quelle appartenenti ai territori della costituenda Regione. Ciò posto, il richiamato art. 42, comma 2, della legge del 1970 risulta dunque incostituzionale, avendo tale norma conferito il potere d’iniziativa referendaria ai Consigli provinciali (previsione non contemplata dalla Costituzione) e, tra l’altro, avendolo attribuito, sia ai Consigli provinciali e comunali che intendono formare una nuova Regione, sia a quelli che subiscono la decurtazione territoriale, stravolgendo così il significato stesso dell’art. 132 della Costituzione <sup>(327)</sup>. Nonostante il quadro delineato, il giudice delle leggi ha inteso operare una diversa valutazione, al punto che non sembra un’esagerazione sostenere che di fatto l’art. 132, comma 1, Cost., aggravato dalla legge del 1970 attraverso l’introduzione di una serie di presupposti non richiesti dalla lettera costituzionale, sia stato reso inapplicabile” <sup>(328)</sup>.

## **2.5. I punti critici, sollevati dalla dottrina, sulla sentenza n. 334/2004 della Corte costituzionale**

Proprio da questa decisione del giudice delle leggi, scaturiscono tre nodi problematici che richiedono un particolare approfondimento.

In primo luogo, è da chiedersi se, alla luce della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 42, comma 2, della legge n. 352/1970, sopravviva o meno la norma di cui al successivo art. 44, comma 3, che prescrive, nell’ipotesi di distacco-aggregazione, la consultazione referendaria, sia nel territorio della Regione dal quale le Province o i Comuni intendono staccarsi, sia nel territorio della Regione a cui gli stessi enti intendono aggregarsi. Il tempo intercorso dal 2004 ad oggi e l’assenza, nell’immediato, di un provvedimento normativo specifico sulla norma dell’art. 44

---

<sup>(327)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, op. cit., p. 148.

<sup>(328)</sup> Cfr., A. CANDIDO, *La Corte dilata la nozione di “popolazioni interessate” ed il referendum ex art. 132, comma 1, Cost., si fa estremamente difficile*, in [www.dirittiregionali.org](http://www.dirittiregionali.org), 27 ottobre 2011.

(ad esempio un decreto–legge) mostrano che il Governo ha ragionato in termini di abrogazione della norma *de qua* <sup>(329)</sup>, cagionata non tanto da una situazione di inerzia protratta nel tempo (che, di per sé, non implica alcun effetto abrogativo), quanto da un contrasto letterale tra una regola legislativa ed un parametro costituzionale sopravvenuto <sup>(330)</sup> e reso esplicito dalla Corte costituzionale con la pronuncia n. 334/2004. È questo il caso in cui, ancor prima che di incostituzionalità sopravvenuta di una previsione legislativa, è opportuno parlare di abrogazione della medesima “per la pratica e diretta impossibilità di obbedire contemporaneamente a tale regola ed al precetto costituzionale *supervenienti*” <sup>(331)</sup>. Pertanto, poiché per la Corte sono popolazioni interessate alla consultazione referendaria unicamente i cittadini degli enti locali territoriali direttamente coinvolti nella variazione territoriale, il referendum si deve celebrare esclusivamente nell’ambito territoriale della Regione da cui prende le mosse il distacco. Ma su questo punto vi è, forse, una contraddizione da parte della Corte, la quale, come si vedrà tra breve, ha confuso il problema della esatta identificazione ed individuazione delle Assemblee degli enti locali territoriali idonee ad avviare l’*iter* di cui all’art. 132, comma 2, Cost. (e questo le era stato chiesto dal giudice *a quo*) con l’area di celebrazione della consultazione referendaria.

In secondo luogo, sembra che i giudici di Palazzo della Consulta abbiano affrontato in maniera non del tutto soddisfacente i termini della questione loro sottoposta. Infatti, quanto era stato chiesto alla Corte con l’ordinanza di rimessione da parte dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, non concerneva tanto l’ampiezza delle popolazioni consultabili in sede di referendum, quanto l’esatta individuazione delle Assemblee locali titolari del diritto d’iniziativa del procedimento <sup>(332)</sup>. La Corte, dunque, sarebbe “rimasta vittima di quella sovrapposizione tra richiesta e referendum già operata dalla legislazione di

---

<sup>(329)</sup> Così, si esprime R. PINARDI, *L’iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, op. cit., p. 3787.

<sup>(330)</sup> Per un approfondimento della tematica trattata, si veda R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*. Milano, Giuffrè, 1993, p. 40 e ss e spec. nota n. 9.

<sup>(331)</sup> Cfr., G. U. RESCIGNO, *L’atto normativo*, Bologna, Zannichelli, 1998, pp. 101-102.

<sup>(332)</sup> Ancora, T. F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate” ed i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, op. cit., p. 429.

attuazione”<sup>(333)</sup>, compiendo una identificazione tra popolazione rappresentata e popolazione interessata<sup>(334)</sup>. In altri termini, una cosa è la richiesta di avvio del procedimento di variazione territoriale circoscrivibile alle popolazioni interessate in senso stretto, ossia quelle che richiedono la variazione territoriale e sono residenti nei Comuni e/o nelle Province oggetto del distacco-aggregazione, altra cosa, invece, è la consultazione referendaria che dovrebbe tendere a valutare tutti i possibili orientamenti delle popolazioni coinvolte dal procedimento complessivo e “che ben può coinvolgere porzioni più vaste di territorio, magari garantendo in qualche misura l’espressione “qualificata” della volontà delle popolazioni in senso stretto”<sup>(335)</sup>. A questa conclusione, circa la necessità di un ampliamento delle popolazioni da chiamare a referendum, si potrebbe obiettare che esse trovano comunque tutela delle loro posizioni mediante il parere obbligatorio, ma non vincolante, dei Consigli regionali previsto dall’art. 132, comma 2, Cost. e sul cui contenuto è anche intervenuta recentemente la Corte costituzionale con la sentenza n. 246/2010, rilevando come in essi “tutti gli interessi locali” implicati nella variazione territoriale (quindi, non solo quelli delle popolazioni indirettamente o controinteressate, ma anche quelli delle popolazioni direttamente interessate<sup>(336)</sup>) trovino emersione<sup>(337)</sup>.

---

<sup>(333)</sup> Così, T. F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate” ed i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, op. cit., p. 430.

<sup>(334)</sup> Cfr., sul concetto di identificazione tra popolazioni interessate e popolazioni rappresentate, M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, op. cit., p. 258.

<sup>(335)</sup> Cfr., T. F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate” ed i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, op. cit., p. 430. Sulla stessa linea, S. DE NARDI, *La Consulta tutela “il diritto all’autodeterminazione dell’autonomia locale”: ma ancora non basta*, op. cit., pp. 670-671.

<sup>(336)</sup> Nella sentenza n. 334/2004 Corte cost., il giudice delle leggi parlava non di tutti gli interessi, ma unicamente degli interessi contrapposti a quelli delle popolazioni interessate degli enti locali territoriali coinvolti nel distacco: cfr., punto 2.1. del *Cons. in Dir.*

<sup>(337)</sup> Si veda il punto 3.1. del *Cons. in Dir.* Il testo della sentenza è reperibile in *Giur. Cost.*, n. 4/2010, pp. 2956-2969. La pronuncia nasceva a seguito di un ricorso in via d’azione o principale (depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 22 ottobre 2009) della Regione Marche avverso la legge ordinaria dello Stato 3 agosto 2009, n. 117 che dispone il distacco dei Comuni della Valmarecchia dalla Regione delle Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna per violazione dell’art. 132 della Costituzione e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. In particolare, la ricorrente lamentava che il parere reso in senso contrario al distacco, emesso dalla Assemblea legislativa, “non era stato oggetto di sostanziale considerazione risultante da atti ufficiali e conoscibili, come, invece, richiederebbe l’art. 132 della Costituzione ed in quanto, nel corso dello stesso procedimento legislativo, sarebbe stato, altresì, violato il principio di leale collaborazione, essendo stato il ricordato parere negativo solamente acquisito agli atti, senza che la Regione che lo ha

In attesa di affrontare più dettagliatamente il problema nel corso del capitolo IV, sorgono alcune perplessità proprio per la diversità di strumenti con cui vengono prese in considerazione le istanze delle popolazioni direttamente interessate rispetto a quelle delle popolazioni indirettamente o controinteressate alla variazione. Si realizza, infatti, una situazione per cui, da una parte, il punto di vista di quelle che possono esprimersi in sede referendaria avviene attraverso l'utilizzo di un istituto di democrazia diretta, mentre, dall'altra, gli interessi di coloro che non sono coinvolti dal referendum vengono garantiti da un pronunciamento di organi rappresentativi, quali sono i Consigli regionali. Eppure gli interessi "in campo", sebbene aventi finalità diverse, si riferiscono tutti alla medesima area territoriale: quella oggetto di variazione. Non c'è allora il rischio che, poiché dotato di maggiore forza politica in quanto istituto di democrazia diretta, sia pure consultivo, lo strumento referendario sia politicamente più vincolante per il legislatore statale rispetto al parere dei Consigli? <sup>(338)</sup>.

In terzo ed ultimo luogo, il circoscrivere il concetto di popolazioni interessate alla variazione e, quindi, al referendum, alle popolazioni dei Comuni e/o delle Province che intendono mutare la loro appartenenza regionale, può condurre ad una sorta di "deriva delle minoranze" (nel senso che l'avvio dell'*iter* di variazione la celebrazione del referendum sono nella disponibilità esclusivamente delle popolazioni degli enti locali territoriali interessati alla migrazione verso un'altra Regione) senza che, a monte, possa essere efficacemente affrontato il problema del bilanciamento delle istanze particolari con una visione complessiva del riordino <sup>(339)</sup>, determinando, come già è stato anticipato in chiusura del paragrafo 5 del capitolo I, "un parallelismo forzato tra confini territoriali della variazione e dimensione degli

---

reso sia stata posta in condizione di conoscere i motivi che hanno spinto le Camere a discostarsi da esso, così risultando violate le regole di reciproco rispetto attraverso le quali devono svolgersi le relazioni tra i soggetti cui spettano poteri riconosciuti dalla Costituzione" (cfr., punto 1.1. del *Cons. in Dir.*)

<sup>(338)</sup> Cfr., M.S. GIANNINI, voce *Sovranità (dir. vig)*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 228 secondo il quale al popolo, negli istituti previsti dalla Costituzione, deve riconoscersi il massimo possibile dei poteri.

<sup>(339)</sup> Cfr., F. PINTO, *Brevi considerazioni sulle norme transitorie e....dintorni*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze, Passigli Editori, 2004, p. 616 e ss.

interessi direttamente coinvolti”<sup>(340)</sup>. L’accento che è stato posto, a seguito dell’intervento della Corte costituzionale, sulla minoranza che avvia il referendum e che è la stessa che poi si esprime in sede di consultazione, sottende l’idea di una eccessiva esaltazione di particolarismi, la quale rischia di mettere in discussione i fondamenti del sistema; le conseguenze sono evidenti e si riflettono proprio nei confronti del principio di unitarietà sancito dall’art. 5 della Costituzione, i cui capisaldi ispiratori sembrano non costituire più il cardine ed il momento di chiusura del sistema<sup>(341)</sup>. L’unitarietà di un sistema, infatti, presuppone che sia l’intero sistema a pronunciarsi in ogni sua fase<sup>(342)</sup> e che esso, proprio nella sua pronuncia unitaria, trovi il bilanciamento dei reciproci valori<sup>(343)</sup>. Da qui la necessità di un referendum che, pur riconoscendo un valore particolarmente significativo alla volontà delle popolazioni dei Comuni e/o delle Province che avviano il procedimento di variazione territoriale *ex art. 132, comma 2, della Costituzione*, includa un’area più vasta senza, tuttavia, giungere a coinvolgere tutte le popolazioni delle due Regioni interessate, come prevedeva la normativa di attuazione della norma costituzionale tanto nel caso di distacco di Comuni quanto nel caso di migrazione di Province. In questo modo, si supererebbe quell’idea aprioristica, presente fin dai lavori dell’Assemblea Costituente, che le popolazioni indirettamente interessate o controinteressate alla variazione sarebbero prive di un legame forte e pregnante con il territorio oggetto della procedura di distacco-aggregazione. Il parere dei Consigli regionali, allora, assumerebbe una nuova funzione, della quale si parlerà più specificatamente nel capitolo IV.

---

<sup>(340)</sup> Si veda il capitolo I, paragrafo 5, della trattazione.

<sup>(341)</sup> Cfr., G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, op. cit., p. 277 e ss. Sull’idea dell’art. 5 della Costituzione a garanzia del principio di unitarietà del sistema, si veda anche G. C. DE MARTIN, *I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta*, in O. CHESSA (a cura di), *Verso il federalismo “interno”. Le autonomie locali nelle Regioni ordinarie e speciali*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 46.

<sup>(342)</sup> E non solo in quella conclusiva quando il Parlamento è chiamato, a seguito di esito positivo del referendum, ad approvare o meno la legge di variazione contemperando le istanze locali con quelle generali.

<sup>(343)</sup> Cfr., L. VANDELLI, *Devolution ed altre storie-Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 128.

## 2.6. Le popolazioni interessate tra art. 132, comma 2 ed art. 133, comma 2 della Costituzione

Consapevole dell'importanza della sua decisione, la Corte costituzionale, sempre nella sentenza n. 334/2004, precisava come la specificità del procedimento di variazione territoriale disciplinato dall'art. 132, comma 2, della Costituzione, non consente di mutuare l'accezione e l'estensione del concetto di “*popolazioni interessate*”, individuate dalla giurisprudenza costituzionale relativamente al procedimento sull'istituzione di nuovi Comuni e modifica delle circoscrizioni comunali esistenti<sup>(344)</sup> di cui all'art. 133, comma 2, della Carta costituzionale<sup>(345)</sup>. Infatti, mentre in quest'ultimo disposto l'espressione impiegata rimanda alle popolazioni, tanto direttamente, quanto indirettamente interessate dalla modifica territoriale, l'art. 132, comma 2, si riferisce inequivocabilmente ai cittadini degli enti locali territoriali (Comuni e/o Province) direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione<sup>(346)</sup>.

Un breve *excursus* della evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul concetto di popolazioni interessate *ex* art. 133, comma 2, della Costituzione aiuterà meglio ad inquadrare il problema che si sta analizzando. In materia di modificazioni delle circoscrizioni comunali, il Costituente ha mantenuto una riserva di legge, già sancita nell'art. 74 dello Statuto Albertino, affidandone però la competenza alle Regioni. In particolare, le autonomie regionali, tanto ordinarie quanto speciali, se desiderano istituire nuovi Comuni o modificare le circoscrizioni esistenti e le loro denominazioni, sono obbligate a seguire il procedimento di cui all'art. 133, comma 2, Cost. Da tale articolo, si ricava come la legge regionale modificativa dell'ambito

---

<sup>(344)</sup> Si prenda in considerazione il punto 2.2 del *Cons. in Dir.* della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

<sup>(345)</sup> Recita l'art. 133, comma 2, della Costituzione: “*La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni*”. Per un commento sistematico, E. FERIOLI, *Art. 133 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 2548-2557.

<sup>(346)</sup> Cfr., C. MAINARDIS, *Art. 132 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 1144.

territoriale, debba necessariamente essere preceduta da un procedimento specifico, indicato in un'altra legge regionale a carattere generale <sup>(347)</sup>, che si riferisca a tutti i Comuni e prescriva le condizioni inderogabili (economiche, demografiche e naturali) che permettano di valutare le modifiche territoriali in relazione a tutti i territori interessati, in modo da garantire parità di trattamento ad enti costituzionalmente garantiti nella loro autonomia <sup>(348)</sup>. Tale normativa, inoltre, deve obbligatoriamente prevedere le modalità generali di consultazione preventiva delle popolazioni interessate all'iniziativa regionale.

In una prima fase antecedente l'istituzione dell'ordinamento regionale, con la sentenza di accoglimento n. 38/1969 <sup>(349)</sup>, la Corte costituzionale stabiliva che l'art. 133, comma 2, Cost., doveva essere inteso come norma ad efficacia differita e, dunque, in carenza di attuazione delle Regioni ordinarie, spettava ancora allo Stato il potere di modificare le circoscrizioni comunali e di creare nuovi Comuni con atto amministrativo, ossia con decreto del Presidente della Repubblica <sup>(350)</sup>. A parere, quindi, del giudice costituzionale, l'obbligo di sentire le popolazioni interessate poteva essere soddisfatto utilizzando le forme di consultazione previste dagli artt. 3, 34 e 35 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, ma non poteva darsi un significato preciso dell'espressione in oggetto, poiché rientrava nella specifica competenza regionale <sup>(351)</sup>; in particolare, veniva dichiarata l'incostituzionalità delle disposizioni statali nella parte in cui riservavano l'iniziativa del procedimento alla maggioranza dei contribuenti, anziché alla maggioranza degli elettori risolvendo, in questo modo, il deficit di rappresentatività <sup>(352)</sup> determinato

---

<sup>(347)</sup> Cfr., F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 432.

<sup>(348)</sup> Cfr., C. FUSARO, *La fusione dei Comuni dopo la riforma delle autonomie*, in *Reg. Gov. Loc.*, 1993, p. 868.

<sup>(349)</sup> In *Giur. Cost.*, n. 1/1969, pp. 500-506.

<sup>(350)</sup> Sulla stessa linea anche la giurisprudenza amministrativa: sentt. Cons. Stato, Sez. IV n. 760/1953, in *Racc. Cons. Stato*, 1952, p. 1214 e ss.; Cons. Stato, Sez. V n. 873/1970, in *Foro. It.*, 1961, p. 28 e ss.; Cons. Stato, Sez. V n. 455/1976, in *Cons. Stato*, 1976, p. 34 e ss. Interessante il commento di A. BARBERA, *Istituzione di nuovi Comuni, variazione di circoscrizioni comunali e principio democratico*, in *Foro. Amm.*, n. 2/1969, p. 217 e ss.

<sup>(351)</sup> Si veda il *Cons. in Dir.* della sent. n. 38/1969 Corte cost.

<sup>(352)</sup> Si veda Cons. Stato, Ad. Pl., n. 3/1971, in *Cons. Stato*, 1971, p. 2583 e ss.

dalla normativa pre-costituzionale <sup>(353)</sup>. Con la nascita delle autonomie regionali ad ordinamento comune, la Corte costituzionale ritornava sul problema e, con la sentenza n. 62/1975 <sup>(354)</sup>, mutava orientamento affermando che lo strumento obbligatorio di consultazione delle popolazioni direttamente interessate era il referendum, mentre, per quelle indirettamente interessate, la consultazione referendaria si presentava come facoltativa. Tuttavia, in assenza di una legge regionale volta a disciplinare il referendum previsto dallo Statuto, la Regione poteva esercitare il potere di modifica territoriale di cui all'art. 133, comma 2, della Costituzione, continuando ad utilizzare i mezzi di audizione previsti dalla legge comunale e provinciale del 1934, cioè attraverso il parere dei Consigli comunali interessati <sup>(355)</sup>. Questo principio veniva confermato dalla sentenza di accoglimento n. 204/1981 <sup>(356)</sup> con la quale i giudici delle leggi stabilivano la transitorietà della disciplina sopra richiamata, in attesa di leggi regionali regolative della modifica delle circoscrizioni comunali <sup>(357)</sup> ma, al contempo, delineavano una nuova nozione di popolazioni interessate. Quest'ultime erano tutte quelle comunque interessate alla variazione territoriale e, quindi, anche quelle indirettamente o controinteressate alla stessa. Già due anni dopo, però, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 107/1983 <sup>(358)</sup>, restringeva l'obbligo di sentire il parere dei cittadini con referendum, alle sole popolazioni direttamente interessate cioè quelle delle quali veniva a mutare l'appartenenza e l'identità territoriale. Per quelle indirettamente interessate, il referendum veniva considerato facoltativo e, comunque, surrogabile dal parere espresso con delibera dai Consigli comunali rappresentativi di queste <sup>(359)</sup>. Il

---

<sup>(353)</sup> Cfr., G. DEMURO, *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, op. cit., p. 137-138.

<sup>(354)</sup> In *Giur. Cost.*, n. 1/1975, pp. 729-733.

<sup>(355)</sup> Cfr., R. NANIA, *Istituzione di nuovi Comuni e omessa disciplina del referendum consultivo*, in *Giur. Cost.*, n. 3/1975, p. 3073 e ss.

<sup>(356)</sup> Per il testo della sentenza, cfr., *Le Regioni*, nn. 1-2/1982, pp. 219-231.

<sup>(357)</sup> Cfr., U. POTOTSCHING, *Regole procedurali discendenti dalla Costituzione per l'istituzione di nuovi Comuni*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/1982, pp. 220-231.

<sup>(358)</sup> Per il testo della sentenza, *Giur. Cost.*, n. 1/1983, pp. 482-487.

<sup>(359)</sup> Sul punto, M. PEDRAZZA GORLERO, *La consultazione delle "popolazioni interessate" nel procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in *Le Regioni*, n. 5/1983, p. 1003.

restringimento della nozione di popolazioni interessate esclusivamente all'area oggetto della variazione veniva motivato dalla Corte, in una successiva pronuncia, la n. 453/1989 <sup>(360)</sup>, in ragione del fatto che queste erano legate al territorio da un rapporto di forte immedesimazione con lo stesso <sup>(361)</sup>. I giudici di Palazzo della Consulta ritornavano così a quella interpretazione restrittiva del concetto di popolazioni interessate di cui già nella sentenza n. 38/1969. Se, tuttavia, fino alla fine degli anni '80, con esclusione della pronuncia n. 107/1983, i giudici della Corte Costituzionale sembravano interpretare la locuzione "*popolazioni interessate*" nel senso di popolazioni direttamente interessate in prima persona al procedimento di variazione territoriale, a partire dalla sentenza n. 433/1995 <sup>(362)</sup> si veniva a delineare una regola generale nella individuazione di questa nozione con la previsione di specifiche e limitate deroghe, successivamente confermata anche dall'ultima giurisprudenza costituzionale. Alla base di questo nuovo intervento della Consulta, stava l'idea che tutta la popolazione dei Comuni coinvolti nel procedimento di variazione era, in linea di principio, interessata alla variazione medesima, potendo la Regione, con suo provvedimento legislativo, limitare la consultazione referendaria ad una parte di essa, allorquando all'intera popolazione non poteva riconoscersi un interesse differenziato e qualificato <sup>(363)</sup> e, come tale, necessitante di forme di tutela e di valorizzazione. Quest'ultima ipotesi si poteva verificare qualora il gruppo che intendeva staccarsi disponesse già di un'autonoma configurazione sociologica o una limitata entità del territorio fosse oggetto della variazione <sup>(364)</sup>. Nella sentenza n. 94/2000 <sup>(365)</sup>, il giudice delle leggi precisava meglio la portata della regola generale espressa nella pronuncia n. 433/1995 stabilendo che, nell'individuare le popolazioni

---

<sup>(360)</sup> Per il testo della sentenza, si veda la rivista *Le Regioni*, n. 6/1990, pp. 1780-1798.

<sup>(361)</sup> A riguardo, M. PEDRAZZA GORLERO, *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in *Le Regioni*, n. 6/1990, pp. 1783-1784.

<sup>(362)</sup> Il testo integrale della pronuncia è reperibile in *Giur. Cost.*, n. 6/1995, pp. 3390-3400.

<sup>(363)</sup> Cfr., A. CALEGARI, *Vecchie certezze e nuove incertezze in ordine alle "popolazioni interessate" nella variazione delle circoscrizioni comunali*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2000, p. 760.

<sup>(364)</sup> Cfr., F. BIENTINESI, *Ancora in tema di istituzione di nuovi Comuni*, in *Giur. Cost.*, n. 6/1995, p. 3411. Si veda, anche, il punto 4 del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 433/1995 Corte cost.

<sup>(365)</sup> Per il testo della sentenza, *Le Regioni*, nn. 3-4/2000, pp. 741-750.

interessate da consultare obbligatoriamente, il legislatore regionale era libero di non far coincidere tali popolazioni con l'intera popolazione dei Comuni coinvolti nel procedimento, ma doveva stabilire dei criteri volti all'apprezzamento di tutti gli interessi che, a diverso titolo, potevano concretamente rilevare nella specifica ipotesi di modifica del territorio. I criteri, quindi, che il legislatore regionale era chiamato a fissare dovevano essere tali da non compromettere la possibilità di una identificazione irragionevole delle popolazioni interpellate <sup>(366)</sup>. In particolare, precisava la Corte, detti criteri non potevano essere formulati in modo da escludere dalla celebrazione della consultazione referendaria gruppi di popolazioni per i quali non poteva ragionevolmente ritenersi insussistente un interesse rispetto alla variazione territoriale proposta <sup>(367)</sup>. La Corte costituzionale, tuttavia, era comunque consapevole che l'individuazione delle popolazioni interessate non era sempre un'operazione che poteva ricondursi alla stregua di criteri generali ed astratti, fissati una volta per tutte ed in via preventiva dal legislatore, dal momento che non era possibile esaurire la varietà dei casi che presentava la realtà. Viene da chiedersi, allora, alla luce della sentenza n. 94/2000, se la Corte avesse voluto rimettere al legislatore regionale la fissazione di criteri generali o, piuttosto, se intendeva necessario un prudente apprezzamento caso per caso ai fini dell'inquadramento della nozione di popolazioni interessate <sup>(368)</sup>. Appare difficile ipotizzare che Palazzo della Consulta, nel rappresentarsi il problema, avesse inteso scoraggiare le Regioni nel disciplinare la materia; semmai, riteneva l'intervento del legislatore regionale come un passaggio necessario vincolato all'*an* (e nel fine, comunque, di garantire la consultazione di tutte le popolazioni, direttamente ed indirettamente interessate), ma sostanzialmente libero nel *quomodo* (cioè nei mezzi con i quali garantire il raggiungimento del predetto risultato e, quindi, anche nella scelta di non fissare preventivamente con legge alcun particolare criterio identificativo) <sup>(369)</sup>. In questa

---

<sup>(366)</sup> Si veda il punto 5 del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 47/2000 Corte cost.

<sup>(367)</sup> In merito, A. CALEGARI, *Vecchie certezze e nuove incertezze in ordine alle "popolazioni interessate" nella variazione delle circoscrizioni comunali*, op. cit., p. 766.

<sup>(368)</sup> Cfr., A. CALEGARI, *Vecchie certezze e nuove incertezze in ordine alle "popolazioni interessate" nella variazione delle circoscrizioni comunali*, op. cit., p. 767.

<sup>(369)</sup> Sul punto, A. CALEGARI, *Vecchie certezze e nuove incertezze in ordine alle "popolazioni interessate" nella variazione delle circoscrizioni comunali*, op. cit., p. 766-767.

prospettiva, dunque, l'eventuale decisione da parte della Regione di restringere o ampliare il concetto, puntualizzava la Corte con la sentenza n. 47/2003 <sup>(370)</sup>, doveva e deve ancora oggi rispondere ad interessi qualificati, espressi in sede di approvazione delle singole leggi regionali, sindacabili sotto il profilo della ragionevolezza <sup>(371)</sup>.

Le conclusioni cui é pervenuta, ad oggi, la giurisprudenza della Corte costituzionale possono essere riassunte in questo modo: premesso che spetta alla legge regionale dare attuazione all'art. 133, comma 2, della Costituzione <sup>(372)</sup>, individuando le popolazioni interessate alla variazione territoriale, è sempre costituzionalmente obbligatoria la consultazione delle popolazioni residenti nei territori che sono destinati a passare da un Comune preesistente ad uno di nuova istituzione ovvero ad un altro Comune preesistente. Non solo: la volontà espressa nel referendum da tali popolazioni deve in ogni caso assumere autonoma evidenza nel procedimento, così che il legislatore regionale ne tenga conto quando adotta la determinazione finale, componendo discrezionalmente gli interessi sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti ed emersi durante la consultazione referendaria <sup>(373)</sup>. La regola generale, dunque, direttamente ricavabile, secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, esige la consultazione di tutta la popolazione del Comune o dei Comuni le cui circoscrizioni devono subire modificazioni, e solo in ipotesi particolari, in base ad una valutazione di elementi di fatto che dovrà effettuarsi caso per caso al momento della indizione del referendum, sarà possibile prescindere dalla consultazione dell'intera popolazione del Comune da cui una o più frazioni intendono staccarsi. Le ragioni di

---

<sup>(370)</sup> Il testo integrale della sentenza è reperibile in *Giur. Cost.*, n. 1/2003, pp. 316-330. Si veda, inoltre, la nota di R. RUSSO, *Alcune considerazioni in tema di garanzie giurisdizionali e sindacato di costituzionalità su "leggi concrete"*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2003, pp. 331-342.

<sup>(371)</sup> Si veda il punto 7 del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 47/2003 Corte cost.

<sup>(372)</sup> Questo aspetto è stato recentemente ribadito dalla sentenza n. 261/2011 Corte cost., il cui testo è reperibile nel sito web [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>(373)</sup> Sulla necessità del referendum, si veda, da ultimo, la sentenza n. 36/2011 Corte costituzionale, il cui testo è reperibile nel sito web [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Il giudice delle leggi, con la pronuncia in oggetto, dichiarava la illegittimità costituzionale della legge regionale della Puglia 25 febbraio 2010, n. 6 (in particolare gli artt. 1,2 e 3) con la quale si modificavano le circoscrizioni dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squirziano in assenza del momento referendario.

tali restrizioni dovranno essere puntualmente indicate da parte del legislatore regionale in modo da poterne sindacare la ragionevolezza; e comunque la loro esistenza deve essere verificata dall'organo regionale, che delibera di far luogo al referendum con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale <sup>(374)</sup>.

Alla luce della ricostruzione della giurisprudenza costituzionale fino a qui analizzata, si fatica a capire come mai “i criteri interpretativi elaborati dalla Corte in relazione alle consultazioni regionali *ex art. 133, comma 2, Cost.* non possano rappresentare un modello per i referendum previsti dal precedente *art. 132 Cost.*” <sup>(375)</sup>. In altri termini, e la Corte non sembra fornire una motivazione a questo interrogativo, per quale motivo le popolazioni interessate dovrebbero cambiare fisionomia a seconda del livello territoriale cui accede la variazione? Se viene garantita una maggiore partecipazione popolare in relazione a variazioni infra-regionali, a maggior ragione, data la maggiore ampiezza della variazione nell'ipotesi di distacco-aggregazione, si dovrebbe consentire, in questo secondo caso, un più ampio accesso al referendum. Nella pronuncia n. 334/2004, la Corte sottolineava la impossibilità di mutuare l'accezione e l'estensione del concetto di “*popolazioni interessate*” individuato in relazione al procedimento *ex art. 133, comma 2, Cost.* <sup>(376)</sup>. Questa conclusione, però, non è stata sviluppata ed approfondita dalla Corte la quale si è limitata a precisare che, nel contesto di cui all'*art. 132, comma 2, della Costituzione* l'espressione si riferisce inequivocabilmente ai soli cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione. A riguardo, va rilevato come quanto più è significativa l'entità della variazione territoriale, ed il caso di migrazione di Comuni e Province da una Regione ad un'altra coinvolge un ambito spazio-territoriale di considerevole rilievo rispetto alla modificazione delle circoscrizioni comunali *ex art. 133, comma 2, Cost.*, tanto più pressante dovrebbe essere la necessità di acquisizione della volontà delle popolazioni residenti non solo

---

<sup>(374)</sup> Cfr., C. MAINARDIS, *Art. 133 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 1146.

<sup>(375)</sup> Cfr., T. F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate” ed i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, op. cit., p. 429.

<sup>(376)</sup> Si veda il punto 2.2. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

nei territori direttamente coinvolti nella variazione, ma anche di quelle toccate indirettamente <sup>(377)</sup>. Queste esigenze di garanzia erano state ben colte, come si è visto in precedenza, nella nota sentenza n. 433/1995 nella quale, dettando criteri generali in relazione all'art. 133, comma 2, Cost., la Corte affermava che solo in casi particolari era possibile prescindere dalla consultazione dell'intera popolazione del Comune da cui una o più frazioni intendevano staccarsi, ossia quando la variazione si caratterizzava per la limitata entità del territorio ed il gruppo che chiedeva il distacco fosse già sociologicamente distinto. Da queste considerazioni, emerge come la possibilità di estendere anche all'ipotesi di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione il concetto che, la non sempre uniforme giurisprudenza costituzionale aveva elaborato per le popolazioni interessate del successivo art. 133, comma 2, trova giustificazione non tanto in ragione di un vincolo costituzionale assoluto quanto, piuttosto, per la sussistenza di un interesse riferibile ad un'area più vasta di quella di ubicazione dei cittadini dei Comuni e/o della Province interessati al passaggio da una Regione ad un'altra <sup>(378)</sup>. Difficilmente, ad esempio, si potrebbe negare che le popolazioni residenti nei Comuni "residui" della Provincia di Belluno (cioè quelli che non hanno avviato il procedimento di migrazione verso altra Regione e contermini al Trentino-Alto Adige/Südtirol ed al Friuli-Venezia Giulia) non siano titolari di un interesse qualificato in tale riarticolazione. Altrettanto, potrebbe dirsi in relazione alla popolazione residente nella Regione rispetto alla quale si vorrebbe operare l'aggregazione <sup>(379)</sup>. La stessa riforma del Titolo V, intervenuta a modificare la formulazione del disposto costituzionale di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione, non è tale da giustificare esiti interpretativi così diversi, essendosi limitata "ad esplicitare la vincolatività dell'approvazione referendaria nel

---

<sup>(377)</sup> Cfr., S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 137.

<sup>(378)</sup> Il concetto è espresso da S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 138.

<sup>(379)</sup> Ancora, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 138.

procedimento di distacco-aggregazione, fino a quel momento alquanto controversa, senza intervenire sulla nozione di popolazioni interessate”<sup>(380)</sup>.

## **2.7. Un referendum anche per le popolazioni indirettamente interessate e controinteressate alla variazione territoriale?**

L'intervento del giudice delle leggi con la pronuncia n. 334/2004, circoscrivendo le popolazioni interessate solamente ai cittadini degli enti locali territoriali direttamente coinvolti, continua a far propria quella distinzione tra popolazioni direttamente interessate e popolazioni controinteressate o indirettamente interessate; in ragione di questa classificazione, lo si è visto, l'ordinamento predispone due diversi strumenti di tutela: il referendum di variazione territoriale per le prime, il parere dei Consigli regionali per le seconde. Che tale contrapposizione si risolva in una  *fictio iuris*  sembra fuori discussione<sup>(381)</sup>. Infatti, non appare convincente ammettere di trovarsi innanzi ad interessi qualificabili nell'un caso come diretti e nell'altro come indiretti e riconoscere la titolarità del diritto all'autodeterminazione, nel senso che sarà spiegato nel prossimo paragrafo, unicamente in capo ai cittadini dei Comuni e/o delle Province che intendono mutare l'appartenenza regionale. Non costituisce, forse, un'espressione del principio suddetto anche la conservazione del territorio nello stato attuale? Se, dunque, da un lato, gli interessi delle popolazioni direttamente interessate non possono essere collocati sullo stesso piano di quelli delle popolazioni confinanti, indirettamente interessate o controinteressate alla variazione territoriale, proprio per la diversa finalità cui tendono, dall'altro, pur garantendo una specifica qualificazione alla volontà espressa dal corpo elettorale dei Comuni e/o delle Province che avviano la modifica in termini di appartenenza regionale, si potrebbe ipotizzare un momento

---

<sup>(380)</sup> Cfr., S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., pp. 138-139.

<sup>(381)</sup> Cfr., G. FRANCHI SCARSELLI, *L'individuazione delle "popolazioni interessate": un altro ostacolo al riordino delle circoscrizioni comunali*, in *Le Regioni*, n. 2/1996, p. 331.

referendario anche per le seconde, dal momento che la loro posizione riferisce sempre a quella parte di territorio regionale intesa quale centro di riferimento di tutti gli interessi comunitarie in esso trovano localizzazione<sup>(382)</sup>. Le riflessioni fino a qui condotte, soprattutto alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'art. 133, comma 2, Cost., dovrebbero condurre alla constatazione per la quale, pur riconoscendo una maggiore attenzione e garanzia per l'espressione della volontà delle popolazioni in senso stretto (da valutarsi da parte del Parlamento in sede di approvazione della legge di modifica)<sup>(383)</sup>, sarebbe opportuno coinvolgere porzioni più vaste e più ampie di territorio e, quindi, di popolazioni interpellabili in sede di referendum<sup>(384)</sup>. Una soluzione, in questa direzione, sembra potersi ricavare dal disegno di legge costituzionale di modifica dell'art. 132, comma 2, Cost., approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta n. 44 del 30 marzo 2007 e presentato alla Camera dei Deputati il successivo 17 aprile. Il Governo, alla luce del fenomeno sempre più crescente di avvio del procedimento di variazione territoriale, si proponeva di specificare in concreto quali dovessero essere le popolazioni interessate, ritenendo in qualche modo riduttiva la posizione espressa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 334/2004. Le popolazioni interessate, nella proposta legislativa del Governo Prodi<sup>(385)</sup>, erano quelle dell'ente locale territoriale (Comune

---

<sup>(382)</sup> Cfr., F. NAVARO, *Variazioni territoriali, referendum consultivo e referendum comunali e provinciali*, in *Il Diritto della Regione*, nn. 1-2/2007, p. 6.

<sup>(383)</sup> Secondo Franchi Scarselli, se mancasse il riconoscimento di una valutazione particolare del voto espresso, in sede referendaria, dalle popolazioni interessate *stricto sensu*, si produrrebbe la vanificazione stessa del referendum in quanto, essendo l'esito inevitabilmente confliggente, ne uscirebbe ridimensionato il ruolo propulsore delle popolazioni che hanno dato avvio al procedimento di variazione territoriale: cfr., G. FRANCHI SCARSELLI, *L'individuazione delle "popolazioni interessate": un altro ostacolo al riordino delle circoscrizioni comunali*, op. cit., p. 332.

<sup>(384)</sup> Cfr., T. F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" ed i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, op. cit., p. 430.

<sup>(385)</sup> Si veda A.C. n. 2523. Così recitava il disegno di legge costituzionale: "Si può con legge della Repubblica, sentiti i Consigli Regionali interessati, consentire che Comuni e Province, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra, anche qualora si tratti di Regioni a Statuto speciale. Il passaggio di una Provincia ad un'altra Regione deve essere preventivamente approvato, mediante referendum, dalla maggioranza della popolazione di ciascuna delle Regioni interessate. Il passaggio di uno o più Comuni da una Provincia ad un'altra appartenente a diversa Regione deve essere preventivamente approvato, mediante referendum, dalla maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle due Province interessate". Lo stesso disegno di modifica costituzionale è stato poi integralmente riproposto nel corso della XVI legislatura (A.C. 1221): presentato il 30 maggio 2008, è stato assegnato alla I Commissione parlamentare permanente Affari costituzionali il 9 ottobre 2008.

e/o Provincia) che richiedeva il distacco dalla Regione di appartenenza per aggregarsi ad un'altra. Si prevedeva, però, in caso di esito positivo della consultazione, che la richiesta di variazione territoriale venisse sottoposta ad un ulteriore vaglio da parte di quelle popolazioni che, in qualche misura, potevano subire gli effetti della migrazione: in caso di distacco di Province, si dovevano pronunciare le popolazioni delle due Regioni interessate, nell'ipotesi, invece, di distacco di Comuni, si dovevano esprimere le popolazioni delle due Province (rispettivamente "cedente" ed "acquirente"). La proposta governativa, mai approvata per interruzione anticipata della legislatura (la XV <sup>(386)</sup>), prevedeva due fasi distinte: una prima, da svolgersi unicamente presso la popolazione strettamente interessata dalla modifica territoriale, ed una seconda, più ampia, da celebrarsi presso le popolazioni controinteressate o indirettamente interessate. Per il Governo, infatti, appariva tautologico, ripetitivo e scarsamente incline al rispetto anche degli interessi delle popolazioni non direttamente interessate, consentire ai Comuni e Province, che avviavano l'*iter* descritto dall' art. 132, comma 2, della Costituzione, sia l'esercizio del potere di impulso sia quello di consultazione <sup>(387)</sup>.

## **2.8. Il diritto all'autodeterminazione delle popolazioni interessate: contenuti e limiti al suo esercizio. Diritto a disporre del proprio territorio o espressione del proprio punto di vista?**

Le riflessioni condotte fino a questo momento, volte alla individuazione del concetto di "*popolazioni interessate*" ex art. 132, comma 2, del Testo costituzionale, sono prodromiche alla precisazione del ruolo che queste ricoprono nel procedimento di variazione territoriale e che costituisce oggetto di approfondimento del presente paragrafo.

---

<sup>(386)</sup> La XV legislatura è iniziata il 28 aprile 2006 e si è conclusa il 28 aprile 2008.

<sup>(387)</sup> Sul punto, M. BORGATO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, in *www.diritto.it*, 2009, pp. 284-285.

Recente dottrina, in relazione all'ipotesi di distacco-aggregazione di Comuni e Province da una Regione ad un'altra, ha più volte ribadito l'esistenza di un diritto all'autodeterminazione in capo alle popolazioni interessate, peraltro già richiamato da alcune pronunce della Corte costituzionale <sup>(388)</sup>, senza chiarirne contenuti e limiti al suo esercizio. Diventa importante, dunque, inquadrare il problema al fine di stabilire se realmente è possibile, all'interno della Costituzione italiana, rinvenire un vero e proprio diritto all'autodeterminazione delle popolazioni interessate che, ai sensi dell'art. 132, comma 2, Cost., chiedono il passaggio ad altra Regione.

In senso ampio, per autodeterminazione si intende "la libertà per i popoli di definire il proprio regime politico, economico e sociale: essa è quindi, allo stesso tempo, un diritto collettivo del popolo a decidere autonomamente il corso della propria vita nazionale ed a dividere il potere in modo equo ed un diritto dei singoli a partecipare liberamente e pienamente al processo politico" <sup>(389)</sup>. L'essenza del diritto all'autodeterminazione sta, dunque, nel tentativo di creare una nuova entità da parte di un gruppo che vuole staccarsi dall'entità di appartenenza. Si tratta di un principio potenzialmente ricco di contenuti in cui emergono, mescolandosi e spesso sovrapponendosi, elementi di democrazia, di nazionalismo e, nel caso di specie, di particolarismo locale <sup>(390)</sup>. Individuarne il significato e la sua estensione in relazione al fenomeno delle variazioni territoriali delle Regioni non è cosa facile, soprattutto in assenza di indicazioni precise ad opera del giudice costituzionale, nelle occasioni in cui ha avuto modo di pronunciarsi in relazione a questo diritto.

La Corte costituzionale si era occupata, per la prima volta, del suddetto principio nella sentenza n. 453/1989 <sup>(391)</sup>. Il giudice delle leggi doveva effettuare il controllo di costituzionalità su tre leggi della Regione siciliana. La prima, la legge

---

<sup>(388)</sup> Cfr., F. R. TRABUCCO, *L'impossibile referendum di variazione territoriale regionale: l'aggregazione provinciale alla Regione Trentino-Alto Adige (nota ad ord. 31 marzo-11 aprile 2011)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2011, p. 5.

<sup>(389)</sup> Cfr., per la definizione riportata nel testo, S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 231.

<sup>(390)</sup> Cfr., ancora, S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, op. cit., p. 232.

<sup>(391)</sup> Cfr., per il testo integrale della sentenza, *Giur. Cost.*, 1989, pp. 2062-2075.

regionale 30 marzo 1981, n. 43 <sup>(392)</sup>, disponeva l'aggregazione di 10.295 ettari appartenenti al Comune di Noto (Siracusa) al contermine Comune di Palazzolo Acreide (Siracusa), senza la verifica della volontà complessiva delle popolazioni interessate, differentemente da quanto indicato nell'art. 133, comma 2, della Costituzione; la seconda, la legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 <sup>(393)</sup>, non prevedeva, per la fusione di Comuni e la modificazione delle circoscrizioni territoriali e denominazioni, l'obbligo di sentire le popolazioni interessate, riconosciuto solamente per l'istituzione di un nuovo Comune; infine, la terza, la legge regionale 17 febbraio 1987, n. 5 <sup>(394)</sup>, veniva dichiarata illegittima, in via consequenziale, sempre per la mancata previsione, nell'ipotesi di fusione di Comune e modifica delle circoscrizioni esistenti, dell'obbligo di sentire le popolazioni interessate. Ad avviso della Corte, la mancata menzione della previa audizione delle popolazioni interessate, non costituendo una deroga al principio di portata generale che trova espressione negli artt. 132 e 133 della Carta costituzionale, doveva necessariamente essere ottemperato, trovando la sua ragion d'essere nello spiccato rilievo costituzionale, contenuto nella Parte II, Titolo V, riconosciuto all'autonomia di tutti gli enti locali territoriali <sup>(395)</sup>. In altre parole, il diritto all'autodeterminazione delle popolazioni interessate si qualificherebbe come una manifestazione di questa autonomia, costituendone la condizione prima ed imprescindibile. Quanto al contenuto, la Corte si limitava a ribadire che esso aveva ad oggetto l'assetto istituzionale degli enti locali e che proveniva dalla tradizione storica, rinvenendone tracce anche nella legge comunale e provinciale anteriore all'entrata in vigore della Costituzione <sup>(396)</sup>. Nella sentenza n. 334/2004 Palazzo della Consulta ritornava sul diritto all'autodeterminazione, questa volta con specifico riferimento alla procedura delineata nell'art. 132, comma 2, Cost. In un *obiter dictum* i giudici costituzionali rilevavano come l'onerosità del procedimento strutturato dalla normativa di

---

<sup>(392)</sup> Il testo integrale della legge è reperibile in G.U.R.S. n. 15 del 1 aprile 1981.

<sup>(393)</sup> Veniva censurato e dichiarato illegittimo l'art. 6. La legge è stata pubblicata in G.U.R.S. n. 12 del 16 marzo 1963.

<sup>(394)</sup> Il testo integrale della legge è reperibile in G.U.R.S. n. 8 del 21 febbraio 1987.

<sup>(395)</sup> Si veda il punto 4.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 453/1989 Corte cost.

<sup>(396)</sup> A riguardo, si veda sempre il punto 4.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 453/1989 Corte cost. Sulla stessa linea anche la sentenza n. 279/1994 Corte cost.

attuazione del disposto costituzionale, si risolvesse nella frustrazione del diritto in oggetto <sup>(397)</sup>, la “cui affermazione e garanzia risultava, invece, tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001” <sup>(398)</sup>. Un accenno breve, rapido, ma importante: con l’art. 132 della Costituzione nella sua formulazione vigente, veniva ad essere valorizzato, secondo certa dottrina <sup>(399)</sup>, un principio che si muoveva ancora sotto traccia nelle nostre istituzioni e nella concezione del costituzionalismo italiano; cioè il principio dell’autodeterminazione delle comunità locali, ossia il fatto che le stesse disponevano e dispongono della possibilità di autodeterminare le scelte collegate al loro territorio anche attraverso la decisione del trasferimento da un territorio ad un altro <sup>(400)</sup>. In questa prospettiva, il procedimento di variazione territoriale non va più, dunque, valutato come un susseguirsi di fasi dettate da una mera tecnica giuridica, bensì come momento privilegiato nel quale si traspongono precise opzioni suggerite a tutela e promozione di ben definiti lavori <sup>(401)</sup>. L’*iter* procedimentale, cioè, “va inteso anche come mezzo d’ identificazione di un dato assiologico” <sup>(402)</sup> che si concretizza nella potestà popolare d’ individuare il territorio e la comunità regionale alla quale si desidera appartenere. Questa “potestà popolare” necessita, poi, di essere temperata e bilanciata nella fase di approvazione della legge da parte del Parlamento, che autorizza il distacco-aggregazione dei Comuni e/o delle Province da una Regione ad un’altra. L’Assemblea legislativa, infatti, con la legge che consente l’avvio della variazione territoriale, ha il compito “di verificare che questi distacchi non minino il principio di unitarietà, ponendosi, quindi, come garante e tutore degli interessi

---

<sup>(397)</sup> Cfr., il punto 2.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

<sup>(398)</sup> Così, si esprime T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un’altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2010, p. 18.

<sup>(399)</sup> Ancora, a riguardo, T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un’altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, op. cit., p. 18.

<sup>(400)</sup> Cfr., T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un’altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, op. cit., p. 18.

<sup>(401)</sup> In merito, L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, in F. PINTO (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 53.

<sup>(402)</sup> Cfr., L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., p. 53.

unitari”<sup>(403)</sup>. Si tratta di un compito necessario ed imprescindibile, dal momento che l’entità territoriale degli interessi, sui quali si base la relativa configurazione morfologica, può incidere su aspetti particolarmente importanti quali, ad esempio, la sanità e l’economia locale, che richiamano il principio di eguaglianza tra le diverse zone del paese a garanzia di coesione dello stesso<sup>(404)</sup>. Da qui, la previsione del legislatore costituzionale che affida alla “*legge della Repubblica*” il compito di coordinare la volontà di mutamento del territorio, in ragione di una configurazione territoriale più rispondente agli interessi locali, con la dimensione nazionale, rimanendo fermo il principio immodificabile dell’unità e dell’indivisibilità, il quale deve continuare ad essere interpretato come “norma giuridica della lettura di tutta la Costituzione”<sup>(405)</sup>, spiegando, non di meno, i suoi effetti sulle ragioni che possono indurre o meno alle variazioni territoriali<sup>(406)</sup>.

Le considerazioni delle quali si è detto nascono tutte da recenti contributi dottrinali, visti gli scarni interventi della Corte costituzionale in materia. C’è da dire, infatti, che nel dibattito in Assemblea Costituente, a proposito di quello che sarebbe divenuto l’art. 132 della Carta, non era emerso nulla con riferimento al principio di autodeterminazione e la discussione si concentrava, specialmente in sede di Seconda Sottocommissione, sui profili procedurali relativi alla creazione di nuove Regioni, al distacco/aggregazione e, successivamente, alla terza fattispecie modificativa, concernente la fusione di Regioni esistenti<sup>(407)</sup>.

Rispetto alle riflessioni fino qui condotte, si vuole dimostrare, in questo paragrafo, un diverso modo d’ intendere il diritto all’autodeterminazione delle popolazioni locali, desumibile dal procedimento “ascensionale” descritto nell’art. 132 del Testo costituzionale. Ci si chiede, cioè, se il diritto in oggetto, sebbene

---

<sup>(403)</sup> Cfr., T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un’altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, op. cit., p. 18.

<sup>(404)</sup> Cfr., P. CIARLO, *Interessi territoriali e sistemi politici*, in A FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituentedelle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 139 e ss.

<sup>(405)</sup> Cfr., G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, op. cit., p. 277.

<sup>(406)</sup> Cfr., L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., p. 55.

<sup>(407)</sup> Così, T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un’altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, op. cit., p. 18.

collegato a scelte inerenti il territorio, implichi realmente un potere di disposizione ed individuazione dello stesso, come lasciato intendere sopra, oppure, viceversa, si configuri come l'espressione di un punto di vista delle popolazioni interessate che, nell'istituto referendario, trova la sua massima manifestazione <sup>(408)</sup>. In questo secondo caso, allora, più che di diritto o potestà di autodeterminazione, sarebbe più opportuno parlare di diritto di partecipazione, o meglio di partecipazione qualificata all'*iter* di distacco-aggregazione di Comuni e/o Province da una Regione ad un'altra. A sostegno di questa seconda interpretazione, depone la sentenza della Corte costituzionale n. 334/2004, nella quale il giudice delle leggi, pur ritenendo l'autodeterminazione tendenzialmente accentuata a seguito della riforma del Titolo V <sup>(409)</sup>, sembrerebbe non scinderla dalla natura del referendum nel quale essa troverebbe la sua applicazione più concreta. Dal momento che, ad avviso dei giudici di Palazzo della Consulta, il referendum di variazione territoriale dispone di "un carattere meramente consultivo" <sup>(410)</sup>, essendo finalizzato a verificare "se la maggioranza delle popolazioni dell'ente o degli enti interessati approvi l'istanza di distacco-aggregazione" <sup>(411)</sup> senza alcuna vincolatività per il legislatore statale, il principio di cui in trattazione non assumerebbe il significato di una potestà di disposizione ed individuazione del territorio oggetto della modifica, bensì di partecipazione delle comunità locali a talune decisioni fondamentali che le riguardano <sup>(412)</sup>. Una partecipazione che, ha recentemente puntualizzato il giudice costituzionale nelle ordinanze n. 264/2010 <sup>(413)</sup> e n. 11/2011 <sup>(414)</sup>, esaurisce la sua

---

<sup>(408)</sup> Su questa linea, si colloca G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, op. cit., p. 144 e ss.

<sup>(409)</sup> Si veda il punto 2.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

<sup>(410)</sup> Cfr., il punto 2.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

<sup>(411)</sup> Cfr., sempre, il punto 2.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

<sup>(412)</sup> Alla stessa conclusione, perviene S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 134. Nella stessa direzione, E. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 100.

<sup>(413)</sup> Cfr., per il testo integrale della sentenza *Giur. Cost.*, n. 4/2010, pp. 3159-3163. La pronuncia dichiarava inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato posto in essere dal Comune di Livinallongo del Col di Lana (Belluno) nei confronti del Consiglio dei Ministri, della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica, dei Presidenti di entrambe le Camere nonché dei deputati Karl Zeller, Gianclaudio Bressa e del senatore Gianvittore Vaccari per non aver dato seguito,

portata nella fase della consultazione referendaria, pena il venir meno del libero esercizio di attribuzioni che la Costituzione espressamente prevede per le Regioni ed il Parlamento. Assumendo questa posizione, si riesce a cogliere in modo più preciso quanto si andava ad affermare nel capitolo I di questo lavoro, allorquando si metteva in evidenza che oggetto della garanzia costituzionale di cui all'art. 132, comma 2, non era e non é il nesso ente-territorio, ma quello cittadino-territorio. Non sono, cioè, le Regioni ad avere riconosciuta la garanzia della propria identità territoriale, ma sono le popolazioni territorialmente situate, le singole comunità locali a godere di un diritto ad esprimere la loro posizione in merito all'identificazione territoriale<sup>(415)</sup>. In forza di tali valutazioni, un'eventuale violazione della *ratio* dell'art. 132 Cost. "diverrebbe non solo dispregio della norma che protegge questa scelta, ma potrebbe essere qualificata anche come ipotesi di "rottura" costituzionale nel senso che, qualora venisse predisposto un ridisegno territoriale tale da non rispettare la logica dell'art. 132 Cost., si potrebbe definire questa scelta come "eversiva" rispetto alla volontà costituzionale"<sup>(416)</sup>.

Questo non significa un' immutabilità del procedimento di revisione delle circoscrizioni territoriali delle Regioni, ma che ogni eventuale e possibile modificazione non lederebbe una precisa opzione di fondo effettuata dal Costituente in sede di attuazione di valori costituzionali supremi<sup>(417)</sup>, ossia la riserva di iniziativa a favore degli enti locali che intendono mutare la loro appartenenza regionale e la consultazione referendaria delle popolazioni direttamente interessate

---

dopo il referendum, con esito positivo, dei giorni 28-29 ottobre 2007. Si veda, il commento di R. PINARDI, *Migrazioni comunali e diritto "all'autodeterminazione delle collettività locali": una "zona franca" nel giudizio sui conflitti*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2010, p. 3164 e ss.

<sup>(414)</sup> Per il testo integrale della sentenza, cfr., *Giur. Cost.*, n. 1/2011, pp. 101-106.

<sup>(415)</sup> Cfr., A FERRARA, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle Regioni in nuove macroentità territoriali*, op. cit., p. 320.

<sup>(416)</sup> In questa direzione, L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., p. 53.

<sup>(417)</sup> Sulla possibilità di ricondurre il principio dell'autodeterminazione popolare tra i valori costituzionali sostantivi irrinunciabili, si esprime problematicamente A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. L'ordinazione in sistema*. Vol. I, Torino, Giappichelli, 1993, p. 239.

(<sup>418</sup>). In altri termini, il diritto di partecipazione da parte delle collettività locali si colloca a sostegno dell'autonomia degli enti minori nei confronti delle Regioni e dello Stato, al fine di evitare che questi possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente, prescindendo dal punto di vista delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni ivi insediate, conoscibili mediante referendum (<sup>419</sup>). Nel caso, invece, di esito negativo del referendum previsto dall'art. 132, comma 2, della Costituzione, si potrebbe parlare di una valenza preclusiva da parte del diritto di partecipazione delle comunità locali a modifiche territoriali da parte dello Stato, con contestuale venir meno del successivo intervento delle Camere (<sup>420</sup>)? Il problema non è di secondaria importanza, investendo la natura giuridica del referendum, della quale si parlerà più approfonditamente nel corso del capitolo successivo. In questa sede, è sufficiente rilevare due aspetti. Il primo consistente nel fatto che il diritto di iniziativa al distacco-aggregazione e di autodeterminazione delle popolazioni interessate nel significato precedentemente chiarito, non si riferisce alle fasi successive la data di celebrazione del referendum (<sup>421</sup>), dal momento che, secondo chi scrive, verrebbe compromessa e non garantita la piena autonomia del Parlamento nel dare conclusione o meno al procedimento di variazione territoriale, qualora ragioni superiori di interesse pubblico lo richiedessero; il secondo, invece, concerne il significato della garanzia cittadino-territorio assicurata dall'art. 132, comma 2, della Costituzione. Sul punto, infatti, l'elemento decisivo è il pronunciamento delle popolazioni interessate dei Comuni e/o delle Province che intendono staccarsi da una Regione per aggregarsi ad un'altra e non l'esito dello stesso. Il procedimento di variazione territoriale, dunque, vieterebbe correzioni morfologiche del territorio regionale in assenza del momento di espressione del punto di vista delle popolazioni interessate, ma non anche in ragione della natura (favorevole o non favorevole all'aggregazione) della manifestazione di volontà posta in essere, potendovi essere

---

(<sup>418</sup>) Cfr., L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., pp. 53-54.

(<sup>419</sup>) Cfr., S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 134.

(<sup>420</sup>) In questo senso, si esprime C. CARBONE, voce *Referendum*., in *Noviss. Dig. It.*, XIV, Torino, Utet, 1967, p. 1109.

(<sup>421</sup>) Si veda il *Cons. in Dir.*, dell'ordinanza n. 264/2010 Corte cost.

motivazioni di interesse generale, ad esempio economiche, sociali o culturali legittimanti a dare conclusione al procedimento. Se questo non fosse possibile, allora ogni salvaguardia dell'interesse pubblico sarebbe condizionata al pronunciamento favorevole del corpo elettorale locale direttamente coinvolto dalla modifica. In sintesi, dunque, dalla lettura del Testo costituzionale, soprattutto alla luce della giurisprudenza della Corte, se, da un lato, è possibile affermare l'esistenza di un diritto all'autodeterminazione, dall'altro non si può che riconoscerne portata limitata, ossia circoscritta all'espressione del punto di vista da parte delle popolazioni interessate. Quanto, invece, alla natura del principio, ci si può chiedere se esso debba essere considerato come principio costituzionale, o addirittura alla stregua di principio supremo vincolante la stessa revisione della Carta. Le considerazioni sopra svolte inducono a propendere per la seconda soluzione <sup>(422)</sup>. Infatti, non si può negare che il ruolo assegnato alle popolazioni interessate costituisca un passaggio irrinunciabile, dal momento che è intimamente collegato al principio democratico che regge l'intero ordinamento costituzionale e grazie al quale, nel corso del procedimento di variazione territoriale, si dà voce alle popolazioni locali ed alla ineliminabile dimensione partecipativa.

Di consultazione delle popolazioni locali nei procedimenti di variazione territoriale nella stessa direzione suggerita dalla Costituzione, parla anche l'art. 5 <sup>(423)</sup> della Carta europea delle autonomie locali (c.d. CEAL), firmata a Strasburgo (Francia) il 15 ottobre 1985. L'Italia ne ha dato esecuzione, con contestuale autorizzazione alla ratifica, mediante la legge ordinaria dello Stato 30 dicembre 1989, n. 439 <sup>(424)</sup>. Non si tratta, né di un documento meramente politico, né di un atto internazionale adottato in ambito CEDU e pertanto sottoposto ai noti controlli

---

<sup>(422)</sup> In questo senso, E. GROSSO-V. MARCENŌ, *Art. 139 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 2741.

<sup>(423)</sup> L'art. 5 della Carta Europea delle Autonomie Locali del 15 ottobre 1985 recita: "Per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate, dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge". Per un commento sistematico, G. C. DE MARTIN, *Carta europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/1988, p. 386 e ss.

<sup>(424)</sup> In G.U. n. 17 del 22 gennaio 1989 (Suppl. Ord.).

giurisdizionali della Corte di Strasburgo <sup>(425)</sup>. In ogni caso, che si tratti di un documento vincolante lo si evince fin dal suo primo articolo, in base al quale “*Le Parti si impegnano a considerarsi vincolate dagli articoli seguenti*”. Tuttavia è stato messo in rilievo <sup>(426)</sup> che “la piena vincolatività della CEAL è significativamente condizionata dalle disposizioni del successivo art. 12, in base al quale “*ciascuna Parte si impegna a considerarsi vincolata da venti almeno dei paragrafi della Parte I della Carta*”. È dunque previsto che gli Stati, al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, specifichino i paragrafi eventualmente prescelti (art. 12, comma 3). Inoltre, lo stesso art. 12, comma 1, indica quattordici disposizioni fra le quali gli Stati debbono scegliere almeno dieci delle venti già citate, creando così una sorta di “super principi” <sup>(427)</sup> ad efficacia rinforzata” <sup>(428)</sup>. Tra questi principi compare anche l’obbligo di previa consultazione delle collettività locali interessate, prima di addivenire a modificazioni del loro territorio.

Il riferimento alla Carta europea delle autonomie locali diviene importante nella misura in cui rafforza il principio costituzionale desumibile dall’art. 132, comma 2. Cost., per il quale non è possibile pervenire a modificazione del territorio regionale senza che le popolazioni interessate abbiano espresso il loro punto di vista. Data la prevalenza degli obblighi comunitari ed internazionali sancita dal novellato art. 117, comma 1, della Costituzione, deve ritenersi viziata d’illegittimità, per violazione indiretta della Costituzione <sup>(429)</sup>, una qualunque “*legge della Repubblica*” che ledesse il diritto delle popolazioni interessate ad esprimersi in merito ad una ipotesi di distacco-aggregazione. In due sentenze del 24 ottobre 2007, n. 348 e n.

---

<sup>(425)</sup> Cfr., T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle autonomie locali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2005, p. 5.

<sup>(426)</sup> Cfr., T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle autonomie locali*, op. cit., p. 6.

<sup>(427)</sup> Tra questi: a) il fondamento legale o costituzionale dell’autonomia locale (art. 2); b) il concetto di autonomia locale (art. 3); c) la tutela legale dell’autonomia legale (art. 11). Significativamente escluse le norme in materia di sussidiarietà, di fondamento legale o costituzionale dei poteri amministrativi di controllo e verifica, di perequazione finanziaria e relative al divieto di sovvenzioni vincolate a progetti specifici.

<sup>(428)</sup> Cfr., T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle autonomie locali*, op. cit., p. 6.

<sup>(429)</sup> Cfr., B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, p. 326.

349, la Corte costituzionale, per la prima volta, aveva affrontato il problema del rapporto tra la CEDU e l'ordinamento interno, elevando la prima a parametro interposto per valutare la costituzionalità di una fonte interna di rango primario<sup>(430)</sup> e contenendo alcune indicazioni tali da poter essere estese a tutto il diritto internazionale pattizio. In base, infatti, ad un'interpretazione, che si potrebbe definire "intermedia" del dettato costituzionale, la CEDU al pari di tutti i Trattati la cui ratifica sia autorizzata con legge o comunque abbiano avuto esecuzione con legge<sup>(431)</sup>, può essere considerata come norma o parametro di tipo interposto (come, ad esempio, la legge di delegazione rispetto al decreto legislativo delegato)<sup>(432)</sup> nei giudizi avanti la Corte costituzionale<sup>(433)</sup>. Questa "integrazione" del disposto costituzionale sembra ascrivere il diritto di esprimersi da parte delle popolazioni interessate nell'ipotesi di modifiche del loro territorio d' insediamento al c.d. *multilivel protection*<sup>(434)</sup>, che assicura una tutela dei diritti su più piani e livelli: quello nazionale, da una parte, e quello internazionale, dall'altra. Ora, l'affermazione, a livello di diritto internazionale convenzionale, del principio della

---

<sup>(430)</sup> Per una attenta ricostruzione del problema, si vedano A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. Vol. XI, Torino, Giappichelli, 2008, p. 493 e ss.; T. F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "contro limiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007, pp. 1-4.

<sup>(431)</sup> Sarebbero da escludere quegli Accordi internazionali il cui contenuto non è stato sottoposto all'esame del Parlamento come, ad esempio, gli Accordi in forma semplificata. Del resto, lo stesso art. 1 della legge ordinaria dello Stato n. 131/2003 (la c.d. legge La Loggia, in G.U. 10 giugno 2003 n. 132) conferma questa interpretazione restrittiva.

<sup>(432)</sup> La Corte, comunque, afferma che le disposizioni normative della CEDU e del diritto internazionale convenzionale o pattizio non sono immuni da un possibile controllo di costituzionalità in quanto benché integrino il parametro costituzionale si pongono sempre a livello di fonti sub-costituzionali (si veda il punto 4.7 del *Cons. in Dir.* della sent. n. 348/2007 Corte cost.). Per analisi approfondita del problema, N. PIGNATELLI, *La dilatazione della tecnica della "interposizione" (e del giudizio costituzionale)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007, pp. 1-4.

<sup>(433)</sup> Cfr., sul punto, D. TEGA, *La Cedu e l'ordinamento italiano*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 73. Sulla stessa linea, già si era espresso A. BARBERA, *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*, in P. BILANCIA-E DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 89 e ss.

<sup>(434)</sup> Sulla tutela multilivello dei diritti, M. CARTABIA, *The multilivel protection of fundamental rights in Europe: The European pluralism and the need for a judicial dialogue*, in C. CASONATO (a cura di), *The protection of fundamental rights in Europe: Lessons from Canada*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2004.

previa audizione delle collettività locali coinvolte nei procedimenti di variazione territoriale, ne garantisce un rafforzamento, poiché viene collocato in una sfera “più rarefatta e neutralizzata, più distaccata dal condizionamento dei fattori storici e culturali”<sup>(435)</sup> che hanno caratterizzato ed animato vivacemente il dibattito regionalistico in sede di Assemblea Costituente. Questa internazionalizzazione della tutela del diritto di consultazione delle popolazioni interessate dà, dunque, concreta sostanza a quella “costituzione materiale dell’ordinamento internazionale”<sup>(436)</sup>, nel senso che alla partecipazione delle popolazioni interessate si tende a riconoscere un vero principio generale “i cui punti di emersione sono costituiti dalle norme costituzionali che la prevedono e dalla Carta europea delle autonomie locali”<sup>(437)</sup>.

---

<sup>(435)</sup> Cfr., P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella “Costituzione europea”*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2001, p. 29.

<sup>(436)</sup> L’espressione è di O. CHESSA, *La tutela dei diritto oltre lo Stato. Fra “diritto internazionale dei diritti umani” e “integrazione costituzionale europea”*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Vol. I, Torino, Giappichelli, 2001, p. 100 e ss. Sulla stessa direzione, A. D’ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in A. D’ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Padova, Cedam, 2003, pp. 59-60.

<sup>(437)</sup> Cfr., A. D’ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Rass. Parlam.*, n. 2/2008, p. 919. Sulla stessa linea, anche M. L. SCHIAVANO, *Variazioni territoriali delle Regioni*, in *Federalismo Fiscale*, n. 2/2010, p. 196.

## CAPITOLO III

# Il referendum delle popolazioni interessate e la sua natura giuridica

**Sommario:** 3.1. La natura “ascensionale” del procedimento di variazione territoriale - 3.2. La richiesta alla variazione territoriale da parte di Comuni e Province: a) l’individuazione degli enti locali titolari del diritto di iniziativa. Il problema dell’autonoma iniziativa della Provincia - 3.3. segue: b) la natura giuridica della richiesta proveniente da Comuni e/o Province - 3.4. segue: c) la forma assunta dalla richiesta dei Comuni e/o delle Province - 3.5. segue: d) il caso della Provincia di Belluno e l’ordinanza 31 marzo-11 aprile 2011 dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione - 3.6. Il delegato comunale (effettivo e supplente) nel procedimento di variazione territoriale: le ordinanze n. 69 e n. 296/2006 della Corte costituzionale - 3.7. segue: l’ordinanza n. 99/2008 della Corte costituzionale - 3.8. segue: le ordinanze n. 189 e n. 434 del 2008 e n. 1 e n. 14/2009 della Corte costituzionale ed il problema del delegato comunale come “potere esterno” allo Stato-Apparato - 3.9. Gli enti locali territoriali interessati alla variazione territoriale come “poteri dello Stato”? Le ordinanze n. 264/2010 e n. 11/2011 della Corte costituzionale - 3.10. Il controllo di legittimità da parte dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione e la sua natura giuridica - 3.11. L’indizione del referendum di variazione territoriale - 3.12. Il referendum di variazione territoriale: aspetti generali - 3.13. Il referendum di variazione territoriale come atto di controllo: critica - 3.14. Il referendum di variazione territoriale come atto di iniziativa legislativa: critica - 3.15. Il referendum di variazione territoriale come atto avente natura deliberativa: critica - 3.16. Il referendum di variazione territoriale come atto avente natura mista: critica - 3.17. Il referendum di variazione territoriale e la sua natura consultiva - 3.18. È ammissibile un unico quesito referendario per più amministrazioni comunali? Il caso dei Comuni di Colle Santa Lucia, Livinallongo del Col di Lana, Cortina d’Ampezzo, dei Comuni dell’Altopiano di Asiago e di quelli dell’Alta Valmarecchia - 3.19. Il *quorum* nel referendum di variazione territoriale - 3.20. I referendum di variazione territoriale dal 2005 ad oggi

### 3.1. La natura “ascensionale” del procedimento di variazione territoriale

Una questione preliminare che va affrontata prima dell’analisi delle varie fasi in cui si articola il procedimento di variazione territoriale descritto dall’art. 132, comma 2, della Costituzione, investe la sua configurazione complessiva. Si tratta, cioè, di capire se si ci si trova davanti ad “un procedimento “unitario” di legislazione ordinaria, “aggravato” da forme di consultazione degli organi rappresentativi e d’intervento del corpo elettorale interessati alla variazione territoriale, oppure ad un procedimento “duale”, articolato in un sub-procedimento di democrazia diretta ed in un procedimento legislativo del quale quello referendario costituisce il necessario

presupposto”<sup>(438)</sup>. Ora, secondo l’orientamento di quella dottrina che si è dedicata al tema<sup>(439)</sup>, la risposta dovrebbe andare verso la prima direzione; questa sembra trovare giustificazione proprio nelle peculiarità strutturali che il procedimento ha assunto in relazione al garantismo cui è ispirato, ossia nella riserva dell’iniziativa (anche se, come si vedrà nel prossimo paragrafo, non si tratta di un’iniziativa legislativa) a favore degli organi rappresentativi delle popolazioni interessate (i Consigli comunali e/o provinciali) e nella espressione, tramite l’istituto referendario, del punto di vista delle stesse in ordine alla modifica territoriale. In altri termini è l’omogeneità delle “anomalie” procedurali a fondare la *ratio* della loro congiunzione.

Avviene che, alla richiesta degli organi rappresentativi degli enti locali territoriali interessati alla migrazione, la quale già manifesta l’interesse alla variazione ed all’avvio del procedimento atto a consentirla, sia demandato il compito di promuovere la consultazione referendaria, capace di evidenziare integralmente l’area dell’interesse ed assicurare il punto di vista delle popolazioni direttamente interessate alla formazione del contenuto della eventuale deliberazione legislativa da parte del Parlamento. Proprio in relazione a questa ricostruzione, sarebbe più opportuno parlare di procedimento unitario a carattere “ascensionale”: le autonomie locali (Comuni e/o Province), direttamente rappresentative delle popolazioni interessate, divengono il primo snodo della modifica territoriale in un susseguirsi di passaggi in cui, a fronte di ogni fase, si postula l’emergere di un determinato valore e la sua tutela attraverso la partecipazione dei diversi livelli di governo interessati<sup>(440)</sup>.

---

<sup>(438)</sup> Il problema della natura giuridica del procedimento di variazione territoriale è messo in rilievo da M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, op. cit., p. 145.

<sup>(439)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., pp. 53-54.

<sup>(440)</sup> Così, si esprime, F. PINTO, *Brevi considerazioni sulle norme transitorie.....e dintorni*, op. cit., p. 626.

### **3.2. La richiesta alla variazione territoriale da parte di Comuni e Province: a) l'individuazione degli enti locali titolari del diritto di iniziativa. Il problema dell'autonoma iniziativa della Provincia**

Nell'ordinamento costituzionale italiano, il procedimento di variazione territoriale per il passaggio di Comuni e Province <sup>(441)</sup> da una Regione ad un'altra prevede una partecipazione diretta delle istituzioni locali che assume la forma di atto d'impulso di tutto l'*iter* delineato dall'art. 132, comma 2, della Costituzione <sup>(442)</sup>. Infatti, per le variazioni territoriali delle Regioni, l'iniziativa è affidata non ad enti sub-statali ma, in caso di fusione di più Regioni o creazione di nuove Regioni *ex art.* 132, comma 1, Cost., ai Consigli comunali che rappresentano almeno un terzo delle popolazioni interessate, mentre, ed è questa l'ipotesi che qui rileva, nel caso di distacco-aggregazione di cui al comma 2, alle Province oltre che ai Comuni interessati <sup>(443)</sup>.

Ora, l'iniziativa per l'avvio del complesso meccanismo di variazione territoriale pone principalmente quattro problemi: il primo sulla puntuale individuazione degli enti locali territoriali titolari del diritto d'iniziativa; il secondo sulla natura giuridica della richiesta e la sua esatta collocazione all'interno del procedimento di variazione; il terzo sulla forma della richiesta avanzata da Comuni e/o Province ed, infine, il quarto, sulla possibilità del distacco di una Provincia appartenente ad una Regione ordinaria e la sua aggregazione ad una Regione a Statuto speciale.

---

<sup>(441)</sup> Il fatto che i Comuni e le Province dovessero essere limitrofi alla Regione di aggregazione venne, in un primo momento, introdotto nel corso dei lavori preparatori della Costituzione, ma successivamente soppresso dal Comitato di redazione in quanto ritenuto implicito. Su questo aspetto, F. R. TRABUCCO, *Il distacco-aggregazione di Comuni da una Regione ad un'altra: ovvero il revival dell'autodeterminazione delle comunità locali*, op. cit., p. 36; M. BERTOLISSI, *Un giorno dopo l'altro*, op. cit., p. 54.

<sup>(442)</sup> Cfr., S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 93.

<sup>(443)</sup> Cfr., sempre, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 94.

Partiamo dal primo problema prospettato, il quale costituisce l'oggetto di studio di questo paragrafo. La formulazione dell'art. 132, comma 2, della Carta costituzionale, che parla espressamente di richiesta proveniente da Comuni e Province, non dovrebbe lasciar spazio a dubbi interpretativi circa la individuazione degli enti locali territoriali ai quali spetta il diritto di mettere in moto il procedimento di variazione territoriale (*rectius*: d'indizione del referendum<sup>(444)</sup>) delineato dalla Costituzione per il passaggio ad una nuova Regione; anche nella precedente versione dell'art. 132, comma 2, *ante* riforma del Titolo V, si faceva esplicita menzione dei Comuni e delle Province quali realtà idonee a procedere all'avvio del distacco-aggregazione da una Regione ad un'altra. Se la Costituzione non fornisce una definizione di Comuni e Province, è la legislazione ordinaria, in particolare all'art. 3 del d.lgs. n. 267/2000 <sup>(445)</sup> (testo unico in materia di enti locali), che specifica e puntualizza come, per Comune, si debba intendere quell'*ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo*' <sup>(446)</sup>, mentre, per Provincia, l'*ente locale intermedio tra Comune e Regione, che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo*' <sup>(447)</sup>.

Le definizioni contenute nell'art. 3, relative al ruolo di Comuni e Province, ribadiscono quella connotazione di enti a fini generali da sempre pacifica per i Comuni ma, almeno in alcuni periodi storici, meno evidente per la Provincia a fronte dell'attribuzione di spezzoni individuati di competenze <sup>(448)</sup>. Proprio questo aspetto, ha indotto una parte della dottrina (Mortati, Bozzi, Balladore Pallieri) a dubitare della autonoma iniziativa delle Province ad avviare il meccanismo d'indizione del referendum di variazione territoriale al pari dei Comuni. Si è ritenuto, infatti,

---

<sup>(444)</sup> La precisazione è d'obbligo alla luce della normativa di attuazione per la quale la richiesta di Comuni e Province è sempre intesa, alla luce della normativa statale di attuazione, quale richiesta di referendum.

<sup>(445)</sup> In G.U. n. 227 del 28 settembre 2000.

<sup>(446)</sup> Si veda l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000.

<sup>(447)</sup> Si veda l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000.

<sup>(448)</sup> Cfr., G. SALA, *Art. 3 del D.Lgs. n. 267/2000*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 66.

irragionevole accordare l'iniziativa ai soli Comuni nel caso di fusione e creazione di Regione *ex art.* 132, comma 1, Cost., che implicano variazioni territoriali di una certa consistenza, ed estenderla alle Province nell'ipotesi di distacco-aggregazione, dal momento che non presuppone rilevanti correzioni morfologiche <sup>(449)</sup>. La chiara lettera della disposizione costituzionale resterebbe superata da un'interpretazione restrittiva dell'inciso “*che ne facciano richiesta*”, limitato ai soli Comuni <sup>(450)</sup>. I motivi d'irragionevolezza non sono direttamente esplicitati dalla dottrina, ma vengono mutuati dal contesto ermeneutico: con il riferimento alle Province, il Costituente, che ha individuato nel Comune l'unità minima di variazione territoriale, ha designato non uno dei titolari dell'iniziativa, ma un territorio aggregabile. La Provincia, cioè, sarebbe da considerare la dimensione massima cui può “aspirare” la procedura di distacco-aggregazione. Ne consegue, in base a questa ricostruzione, che dovrebbe essere dichiarata ammissibile unicamente la richiesta di variazione avanzata dai singoli Comuni (sia singolarmente, sia raggruppati in vari modi, anche in intere Province) purché, in analogia con l'art. 132, comma 1, della Costituzione, i richiedenti rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate <sup>(451)</sup>. Gli argomenti letterali, normalmente non decisivi, sono qui sufficienti a far dubitare della fondatezza di questa tesi: da un lato, pare una forzatura riferire l'inciso “*che ne facciano richiesta*” ai soli Comuni, dal momento che i soggetti della proposizione normativa sono i Comuni e le Province, dall'altro, se alla Provincia si attribuisce la capacità di indicare l'area aggregabile e non la sua titolarità di iniziativa all'avvio della variazione, non si capisce come mai questo non possa valere anche per i Comuni <sup>(452)</sup>.

Ma l'autonoma iniziativa delle Province è stata esclusa anche con un argomento di ordine sostanziale. È stato sostenuto che l'ente provinciale, nell'ordinamento italiano, non costituisce una realtà gerarchicamente sopraordinata al Comune, ma del tutto indipendente da questo, fornita di competenza specifica su

---

<sup>(449)</sup> Su questa linea, C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, op. cit., p. 894 nt. 1.

<sup>(450)</sup> Cfr., G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 394 e ss.

<sup>(451)</sup> Ancora, sul punto, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 394 e ss.

<sup>(452)</sup> Le obiezioni sono mosse da M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., p. 60.

materie determinate e che, pertanto, al di fuori di queste materie, non può ritenersi rappresentativa della volontà di tutta la popolazione <sup>(453)</sup>. La conclusione di questa argomentazione dovrebbe condurre alla preclusione, in capo alla Provincia, di ogni attività di variazione territoriale oppure, ove si voglia rimanere aderenti alla lettera dell'art. 132, comma 2, della Costituzione, consentire ad essa un'iniziativa subordinata al consenso dei Comuni inclusi nella medesima, o a quelli che, in analogia con il comma 1 dell'art. 132, rappresentano almeno un terzo della popolazioni interessata <sup>(454)</sup>. La *ratio* sottesa a questa tesi sembra consistere nel fatto che l'iniziativa dei procedimenti di variazione territoriale debba essere avanzata solo da quegli enti che risultano essere rappresentativi dell'intera popolazione e che questa rappresentatività venga a mancare quando i fini perseguiti dall'ente e le funzioni ad esso assegnate siano limitate a materie determinate <sup>(455)</sup>. Ora, è fuor di dubbio che esista un nesso molto stretto tra la rappresentatività dell'ente ed il territorio, dal momento che essa è la forma della politicità di cui il territorio è espressione <sup>(456)</sup>. Proprio per questo motivo, “non pare potersi sostenere che la limitatezza dei fini generali perseguiti, che misura la politicità dell'ente, riduca la rappresentatività fino ad escluderla in relazione ad un'iniziativa riguardante il suo territorio” <sup>(457)</sup>. Del resto, ha precisato la dottrina, le Province “sono enti territoriali direttamente esponenziali delle popolazioni residenti sul loro territorio” <sup>(458)</sup> e, quindi, come tali, rappresentativi e portatori degli interessi della comunità in esso stanziata <sup>(459)</sup> indipendentemente dalle funzioni esercitate. Infine, sull'iniziativa della Provincia condizionata a quella dei Comuni, è possibile avanzare una duplice obiezione: da una parte, essa determinerebbe un grave *vulnus* al principio della

---

<sup>(453)</sup> Così, si esprime C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, op. cit., p. 894 nt. 1.

<sup>(454)</sup> La tesi è sostenuta da A. BOZZI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 369.

<sup>(455)</sup> Le considerazioni sono di M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., p. 62.

<sup>(456)</sup> Cfr., L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, op. cit., p. 656 e ss.

<sup>(457)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., p. 62.

<sup>(458)</sup> Cfr., F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, op. cit., p. 189.

<sup>(459)</sup> Cfr., M. S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 364 e ss. Ne dà conferma anche l'art. 3, comma 3, del d.lgs n. 267/2000.

corrispondenza tra soggetti richiedenti e territori aggregabili cui s'ispira l'art. 132, comma 2, della Costituzione nel senso che i Comuni e/o le Province che chiedono il passaggio ad altra Regione sono anche quelli il cui territorio, in caso di conclusione positiva dell'intera e lunga procedura di variazione territoriale, viene staccato dalla Regione d'origine per essere aggregato a quella nuova, dall'altra, sottraendo alla Provincia la possibilità di autodeterminarsi in ordine ad eventuali iniziative di mutamento in termini di appartenenza regionale, non solo verrebbe ridimensionato "quell'impianto istituzionale orizzontale" <sup>(460)</sup> delineato dal nuovo art. 114 della Costituzione (a seguito della riforma del 2001), ma anche non verrebbe garantita ed assicurata quella sfera di autonomia di governo, cui non può non ricondursi anche la facoltà di avvio del procedimento di variazione territoriale, che la Costituzione riconosce alla Provincia, con il rischio di una sua riconduzione ad un ruolo semplicemente e meramente programmatico <sup>(461)</sup>. In conclusione, dunque, in relazione all'iniziativa delle Province, può dirsi insuperabile la lettera della disposizione costituzionale e la *ratio* cui questa s'informa.

Da ultimo ed in breve, resta aperto un problema relativo alla possibilità, nelle zone ove verranno istituite, di un riconoscimento, anche in capo alle Città Metropolitane, della facoltà di avvio del procedimento di variazione territoriale descritto dall'art. 132, comma 2, Cost. In via preliminare, va rilevato che le Città Metropolitane non costituiscono un ente che interessa tutto il territorio nazionale <sup>(462)</sup> e che, per esse, non esistono specifiche norme costituzionali sulla loro creazione e sulla modifica del loro territorio, diversamente da quanto avviene per Comuni e Province; ma per il fatto che sostituiscono le Province acquisendone le funzioni *ex*

---

<sup>(460)</sup> Così, si esprime F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, op. cit., p. 236.

<sup>(461)</sup> Ancora, sul tema, F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, op. cit., p. 236.

<sup>(462)</sup> In base all'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 267/2007, all'interno delle Aree Metropolitane indicate nell'articolo precedente (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli), "*il Comune capoluogo e gli altri Comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in Città Metropolitane ad ordinamento differenziato*". Per un commento completo al disposto normativo citato, G. PIPERATA, *Art. 23 del d.lgs. n. 267/2000*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 158-163. La legge di delegazione n. 42 del 2009 (in G.U. n. 103 del 6 maggio 2009, la c.d. legge-delega sul federalismo fiscale) prevede all'art. 23, comma 2: "*Le Città Metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una Regione, nelle Aree Metropolitane in cui sono compresi i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria...*".

art. 23, comma 8, della legge di delegazione n. 42/2009 <sup>(463)</sup>, si potrebbe ipotizzare, per quella parte del territorio ove saranno presenti, un'applicazione in via estensiva degli artt. 132 e 133 della Carta Costituzionale e riconoscere anche a loro la possibilità di mettere in moto l'*iter* per il distacco-aggregazione <sup>(464)</sup>. In caso contrario si verrebbe a creare una disomogeneità all'interno del territorio nazionale, per cui vi sarebbero aree in cui la possibilità di avvio del procedimento di variazione territoriale é riservata a due enti locali territoriali (Comuni e Province) ed aree, quelle d'istituzione delle Città Metropolitane, in cui l'iniziativa resterebbe allocata solo ed esclusivamente a livello comunale.

### **3.3. segue: b) la natura giuridica della richiesta proveniente da Comuni e/o Province**

Sia nell'ipotesi di creazione o fusione di Regioni di cui all'art. 132, comma 1, Cost., sia nel caso di migrazione di Comuni e/o Province da una Regione ad un'altra, la Carta costituzionale qualifica questo atto di impulso come "*richiesta*", ossia agli enti periferici è attribuita la titolarità dell'atto propulsivo del procedimento o, per meglio dire, il potere di "promuovere e stimolare l'attività statale senza, però, riconoscere loro la capacità di condizionare in modo definitivo la volontà finale degli organi nazionali" <sup>(465)</sup>. Tale interpretazione, tuttavia, non sembra essere stata accolta dal legislatore di attuazione il quale, come si è visto nel corso del capitolo precedente, ha sovrapposto richiesta e consultazione popolare, prevedendo che

---

<sup>(463)</sup> Recita l'art. 23, comma 8, della legge-delega n. 42/2009: "*La Provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della Città Metropolitana, individuati dalla legge di cui al comma 1, che provvede altresì a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite e dare attuazione alle nuove perimetrazioni.....*".

<sup>(464)</sup> In questa direzione, A. STERPA, *L'indisponibile autonomia: la riduzione delle Province*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2010, pp. 7-8.

<sup>(465)</sup> Sul punto, ancora una volta, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., pp. 94-95. In senso conforme, anche T. F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" ed i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, op. cit., p. 426.

questa dovesse considerarsi quale richiesta di referendum <sup>(466)</sup>. In base all'art. 42 della legge n. 352/1970, infatti, la “*richiesta di referendum*” dev' essere corredata dalle deliberazioni, identiche per l'oggetto, delle assemblee locali coinvolte. Inoltre, a ulteriore conferma di questa sovrapposizione, l'art. 45, comma 4 <sup>(467)</sup> sempre della legge n. 352/1970, stabilisce che, nel caso di approvazione della “*proposta sottoposta a referendum*”, il Ministro dell'Interno debba presentare al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'art. 132 Cost. Anche la prassi attuativa dell'art. 132, comma 2, Cost., conduce in questa direzione: le richieste deliberate dai Consigli comunali e/o provinciali interessati alla variazione territoriale sono sempre state, almeno fino ad ora, richieste d'indizione del referendum <sup>(468)</sup>.

In merito, invece, alla natura giuridica della richiesta proveniente dai Comuni e/o dalle Province che intendono mutare la loro appartenenza regionale, ci si potrebbe chiedere se essa debba intendersi come una sorta d'iniziativa legislativa riservata, equiparabile, almeno secondo una certa dottrina rimasta minoritaria, a quella contemplata all'art. 133, comma 1, della Costituzione, che parla espressamente di “*iniziativa dei Comuni*” per l'istituzione di nuove Province ovvero per la modifica delle circoscrizioni esistenti <sup>(469)</sup> <sup>(470)</sup>. All'interrogativo posto, si deve rispondere negativamente.

---

<sup>(466)</sup> Cfr., T. F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate” ed i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, op. cit., p. 426.

<sup>(467)</sup> Recita l'art. 45, comma 4, della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970: “*Nel caso di approvazione della proposta sottoposta a referendum, il Ministro dell'Interno, entro 60 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di cui al precedente comma, presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'art. 132 della Costituzione*”.

<sup>(468)</sup> A titolo esemplificativo, si veda il testo della deliberazione n. 4/2011 del Consiglio provinciale di Belluno, reperibile nel sito [atti.provincia.belluno.it](http://atti.provincia.belluno.it)

<sup>(469)</sup> Cfr., E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli, Jovene, 1958, p. 98. Secondo l'autore, quella prevista dall'art. 133, comma 1, Cost. costituisce una vera e propria iniziativa legislativa riservata ai Comuni che possiede il carattere della specialità, potendo essere esercitata riguardo ad un unico oggetto ossia l'istituzione di nuove Province ovvero il mutamento della loro circoscrizione (pag. 98 dell'opera citata). Più recentemente, P. COSTANZO, *Profili costituzionalistici dell'istituzione di nuove Province*, in *Quad. Reg.*, n. 4/1986, pp. 1346-1349. Secondo l'autore, a favore di una considerazione in senso tecnico del termine “*iniziativa*” dell'art. 133, comma 1, Cost., è sembrata militare la sua identità lessicale con il termine che si riscontra nell'art. 71 della Costituzione dedicato proprio all'iniziativa legislativa. Inoltre, prosegue l'autore, anche dai lavori dell'Assemblea Costituente si sarebbe potuta ricavare questa tesi in particolare dall'intervento dell'On. Nicola Monterisi (si vedano le pagg. 1346-1347 dell'opera citata). L'intervento dell'On. Nicola Monterisi è riportato anche da B. PRIMCERO, *Il rafforzamento nel procedimento di formazione degli atti legislativi statuali*, in *Studi Parlam. Pol. Cost.*, nn. 11-12/1971,

In primo luogo, per ragioni d'interpretazione letterale della disposizione normativa. L'art. 132, comma 2, della Costituzione (sia nella formulazione attuale, sia in quella antecedente la riforma del Titolo V) non contiene il termine "iniziativa" ma, come già evidenziato in precedenza, quello di "richiesta" intendendo, con esso, che la eventuale legge di variazione territoriale non può essere promossa se non dietro istanza dei Comuni e/o delle Province interessate che, soli, dispongono della facoltà di avviare il procedimento di variazione <sup>(471)</sup> (*rectius*: l'indizione del referendum di variazione), non potendo lo Stato intervenire unilateralmente (in assenza di una iniziativa degli enti locali e dell'espressione del punto di vista delle popolazioni interessate), pena il venir meno di quella sfera di libertà ed autonomia che la Costituzione riconosce agli enti locali territoriali <sup>(472)</sup>.

In secondo luogo, per una ragione di ordine sostanziale. Il potere d'iniziativa legislativa è, per sua natura, espressione di scelte politiche ed è riconosciuto, in base alle norme costituzionali vigenti (artt. 71 Cost., 99, comma 3, Cost., 121, comma 4, Cost.), a soggetti ed organi qualificati in materia di indirizzo politico, mentre tanto "l'iniziativa dei Comuni" di cui all'art. 133, comma 1, Cost., quanto la "richiesta" del precedente art. 132, comma 2, non rientrando in questo schema, costituiscono semplicemente manifestazione di autonomia locale <sup>(473)</sup>.

In terzo ed ultimo luogo, sarebbe incongruo pensare che Comuni e Province (ma il discorso vale anche con riferimento all'art. 133, comma 1, Cost.) dispongano di un'iniziativa legislativa riservata, ad esclusione della stessa iniziativa universale del Governo <sup>(474)</sup>. Del resto, poi, è significativo ed interessante constatare che

---

p. 98. Sempre a sostegno della tesi di un'iniziativa legislativa riservata ai Comuni, M. BERTOLISSI-R. MENEGHELLI, *Lezioni di Diritto Pubblico Generale*, op. cit., p. 284.

<sup>(470)</sup> L'art. 133, comma 1, Cost., stabilisce: "Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione stessa".

<sup>(471)</sup> Cfr., A. M. SANDULLI, voce *Legge*, in *Noviss. Dig. It.*, IX, Torino, Utet, 1957, p. 634.

<sup>(472)</sup> Sul punto, A. FERRARA, *Quali Regioni per quale Repubblica*, op. cit., pp. 317-318.

<sup>(473)</sup> Cfr., A. M. SANDULLI, voce *Legge*, op. cit., p. 634.

<sup>(474)</sup> Così, si esprime L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 334. Sulla stessa linea, D. GIROTTI, *Art. 71 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 652.

proposte di legge per il distacco di Comuni da una Regione ad un'altra, sono sempre state governative o parlamentari, benché condizionate dalla richiesta dei Comuni interessati e dall'avvenuta celebrazione del referendum di variazione territoriale<sup>(475)</sup>.

In definitiva, si può ragionevolmente sostenere che il legislatore costituzionale ha adoperato promiscuamente i termini “*richiesta*” ed “*iniziativa*” senza configurare una ipotesi di iniziativa legislativa in senso tecnico ma, viceversa, considerandoli come atti introduttivi necessari ed indispensabili per il dispiegarsi di un percorso legislativo rinforzato<sup>(476)</sup>, sia in relazione all'aspetto procedimentale, sia in relazione a quello contenutistico<sup>(477)</sup>. In conclusione, dunque, la constatazione dell'avvenuta “*richiesta*” dei Comuni e/o delle Province interessate<sup>(478)</sup> diviene la condizione necessaria ai fini della prosecuzione dell'*iter* di modifica territoriale. In questo modo, l'iniziativa degli enti locali territoriali assicura il loro diretto coinvolgimento “nel procedimento di formazione non già della legge, ma del disegno di legge che il Governo della Repubblica (*rectius*: il Ministro dell'Interno) presenterà alle Camere”<sup>(479)</sup>.

---

<sup>(475)</sup> Ancora, L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 334.

<sup>(476)</sup> Così, D. GIROTTO, *Art. 70 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 642.

<sup>(477)</sup> Il rinforzo per procedimento si riscontra nell'obbligo di richiesta di avvio del procedimento (o meglio di celebrazione del referendum) da parte di Comuni e Province, di consultazione delle popolazioni interessate come individuate dalla sentenza n. 334/2004 della Corte costituzionale e di espressione, da parte delle Regioni, del parere. Il rinforzo per contenuto è riscontrabile nel fatto che la eventuale legge di variazione territoriale presenta un contenuto ben preciso e delimitato ossia il sancire il distacco del Comune o dei Comuni ovvero della Provincia o delle Province da una Regione ad un'altra. A conferma di questo, si veda il testo della prima legge di attuazione dell'art. 132, comma 2, Cost.: la legge ordinaria dello Stato 3 agosto 2009 n. 117 relativa al distacco dei Comuni della Valmarecchia (Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria, e Talamello) dalla Regione Marche (Provincia di Pesaro-Urbino) e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna (Provincia di Rimini).

<sup>(478)</sup> Cfr., a riguardo, F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 85-86.

<sup>(479)</sup> Cfr., sul punto, R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 111. C'è stato chi, in dottrina, ha ritenuto la presentazione del disegno di legge da parte del Ministro dell'Interno un atto dovuto e formale poiché l'atto di iniziativa legislativa è imputabile ai Comuni ed alle Province interessate sulla scia di quanto previsto dall'art. 133, comma 1, Cost: Cfr., G. M. SALERNO, voce *Referendum*, op. cit., p. 251 nt. 218. Ma, per le ragioni sopra esposte, va esclusa un'iniziativa legislativa in capo agli enti locali territoriali che intendono indire il referendum di variazione territoriale.

### 3.4. segue: c) la forma assunta dalla richiesta dei Comuni e/o delle Province

Nel corso del paragrafo precedente, si è visto come il procedimento di distacco da una Regione di uno o più Comuni o delle Province e di aggregazione ad un'altra Regione prenda avvio da una richiesta referendaria. Questa richiesta è deliberata dai Consigli degli enti locali territoriali interessati alla modifica territoriale<sup>(480)</sup> e la relativa disciplina è contenuta nell'art. 42 della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970. Il testo vigente dell'art. 42, comma 2, si discosta in modo significativo dalla versione originaria in quanto non prevede più che, con specifico riferimento all'ipotesi di distacco-aggregazione, la richiesta di referendum debba essere corredata oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei Consigli provinciali e/o dei Consigli comunali delle Province e/o dei Comuni di cui si propone il distacco, anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, *“di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o dei Comuni predetti e di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che Comuni e Province siano aggregati”*. Infatti, come è stato analizzato nel capitolo che precedeva, il testo originario dell'art. 42, comma 2, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, e quindi, annullato, dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 334/2004, poiché si trattava di una disposizione normativa che poneva *“a carico dei richiedenti un onere di arduo e gravoso assolvimento”*<sup>(481)</sup>. Sono sufficienti, dunque, a corredo della richiesta di referendum, le deliberazioni dei Consigli degli enti locali che avanzano la proposta referendaria. Questi provvedimenti, inoltre, devono contenere, in virtù dell'art. 42, comma 3<sup>(482)</sup>,

---

<sup>(480)</sup> Cfr., M. L. SCHIAVANO, *Variazioni territoriali delle Regioni*, op. cit., p. 197.

<sup>(481)</sup> Si veda il punto 2 del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

<sup>(482)</sup> L'art. 42, comma 3, della legge n. 352/1970 così stabilisce: *“Le deliberazioni di cui ai commi precedenti, concernenti il medesimo referendum, debbono recare la designazione di uno stesso delegato effettivo e di uno stesso supplente, nonché la riproduzione del quesito da sottoporre a referendum”*.

della legge n. 352/1970, la riproduzione testuale del quesito da sottoporre a referendum e recare la designazione di un delegato effettivo e di un delegato supplente: ad uno dei delegati, effettivo o supplente, che elegge domicilio a Roma, spetta, *ex art. 42, comma 4* <sup>(483)</sup>, depositare la richiesta di referendum presso la cancelleria della Corte di Cassazione. Infine, come dispone l'ultimo comma dell'art. 42<sup>(484)</sup>, le deliberazioni a corredo della richiesta devono essere depositate dai delegati entro il termine di tre mesi <sup>(485)</sup> dalla data di deposito della richiesta stessa e devono essere adottate non oltre tre mesi prima della data del rispettivo deposito <sup>(486)</sup>.

La sfasatura temporale tra deposito della richiesta e deposito della deliberazione di corredo trovava la sua ragion d'essere nella formulazione originaria dell'art. 42, comma 2, ossia prima dell'intervento manipolativo della Corte costituzionale, nel senso che la libertà di iniziativa era talmente ampia da potersi esercitare anche in un momento antecedente le deliberazioni degli enti della Regione di distacco e di quella cui tendeva l'aggregazione, non coinvolti direttamente nel procedimento di variazione territoriale. Ora, a seguito della pronuncia n. 334/2004 del giudice costituzionale, la *ratio* di questa distanza temporale potrebbe ravvisarsi nella possibilità di una richiesta da esercitarsi prima dell'adozione di un provvedimento deliberativo vero e proprio, contenente gli elementi indicati dall'art. 42, comma 3, della legge n. 352/1970, quale atto preparatorio dello stesso; si tratta,

---

<sup>(483)</sup> L'art. 42, comma 4, della legge n. 352/1970 prevede: *“La richiesta di referendum deve essere depositata presso la cancelleria della Corte di Cassazione da uno dei delegati, effettivo o supplente, il quale elegge domicilio a Roma”*.

<sup>(484)</sup> L'art. 42, comma 5, della legge n. 352/1970 prevede: *“È consentito che il deposito delle deliberazioni prescritte a corredo della richiesta, sia effettuato dai delegati nel periodo di tre mesi a partire dalla data di deposito della richiesta stessa. Le deliberazioni dovranno essere adottate non oltre tre mesi prima della data del rispettivo deposito”*.

<sup>(485)</sup> Il termine va considerato come perentorio. Infatti, proprio a causa del suo mancato rispetto, è stata dichiarata illegittima la richiesta referendaria avanzata dal Comune di Chieuti per staccarsi dalla Regione Puglia ed aggregarsi alla Regione Molise. Sul punto, S. DE NARDI, *La Consulta tutela “il diritto all'autodeterminazione dell'autonomia locale”*: ma ancora non basta, op. cit., pp. 862-9863 nt. 7.

<sup>(486)</sup> Per questo inquadramento generale, si veda M. L. SCHIAVANO, *Variazioni territoriali delle Regioni*, op. cit., pp. 197-199 e M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., pp. 64-65.

tuttavia, di un vantaggio solo apparente, in quanto il delegato viene conosciuto ed il quesito referendario fissato definitivamente solo all'atto del deposito della deliberazione per cui, nella prassi, richiesta e deliberazione finiscono per coincidere.

### **3.5. segue: d) il caso della Provincia di Belluno e l'ordinanza 31 marzo-11 aprile 2011 dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione**

Prima di concludere la parte dedicata al problema della richiesta degli enti locali territoriali per l'indizione del referendum di variazione territoriale *ex art.* 132, comma 2, Cost., merita qualche riflessione la problematica concernente il distacco di una Provincia appartenente ad una Regione ad ordinamento comune e la sua aggregazione ad una Regione a Statuto speciale. In via generale, il problema che si pone, consiste nella scelta tra la diretta applicabilità dell'art. 132, comma 2, della Costituzione, riferibile a tutte le Regioni indicate all'art. 131 oppure, pur seguendo l'*iter* di variazione descritto in Costituzione, l'utilizzo di una legge costituzionale dotata anche della forza formale necessaria a derogare allo Statuto speciale, ovvero l'inapplicabilità del procedimento di cui all'art. 132, comma 2, con conseguente uso della via della modificazione statutaria. In attesa di affrontare il problema in maniera più dettagliata nel corso del capitolo V, è opportuno menzionare il caso della Provincia di Belluno, primo esempio, in Italia, in cui il territorio di un'intera realtà provinciale ha chiesto il passaggio ad un'altra Regione non ordinaria.

Con delibera adottata in data 11 gennaio 2011 <sup>(487)</sup>, il Consiglio provinciale di Belluno aveva stabilito di procedere all'indizione del referendum *ex art.* 132, comma 2, della Costituzione per il distacco dalla Regione del Veneto e la sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. La richiesta, però, era stata dichiarata illegittima dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione con ordinanza 31 marzo-11 aprile 2011 la quale confermava (e conferma), sebbene in

---

<sup>(487)</sup> Si veda, *atti.provincia.belluno.it. atti.provincia.belluno.it*

maniera indiretta, la possibilità di un'autonoma iniziativa all'avvio del procedimento di variazione territoriale in capo alla Provincia, superando, di fatto, i dubbi e le perplessità che parte della dottrina aveva sollevato in merito <sup>(488)</sup>. Nel pronunciamento della Cassazione, si osservava come la richiesta di aggregazione della Provincia di Belluno, che è una realtà territoriale priva di qualunque potestà legislativa, alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, non poteva trovare accoglimento. Quest'ultima, puntualizzava la Cassazione, è compresa tra le Regioni ad ordinamento differenziato *ex art. 116, comma 1, Cost.* ed è costituita, come previsto dal comma 2 dello stesso articolo, dalle due Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen <sup>(489)</sup>, ciascuna dotata di potestà legislativa in base agli articoli 11 e 12 dello Statuto <sup>(490)</sup> <sup>(491)</sup>. La richiesta, pertanto, non poteva trovare accoglimento

---

<sup>(488)</sup> Il testo dell'ordinanza è reperibile in G.U. n. 84 del 12 aprile 2011. Per un inquadramento generale della vicenda, cfr., M. DE FRANCESCO, *Referendum provinciale impasse in Cassazione*, in *corriere del veneto.it*, 18 febbraio 2011. Il collegio si era, peraltro, pronunciato in via interlocutoria con ordinanza del 2-8 marzo 2011, dichiarando l'inammissibilità di un intervento *ad opponendum* formulato dal delegato comunale e rappresentante di un comitato locale per una procedura comunale *ex art. 132, comma 2, Cost.* (si trattava del Comune di Lamon (Provincia di Belluno)), portatore di interessi contrapposti alla consultazione provinciale, nonché sulla ammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* di un Comune ricompreso nella Provincia interessata (si tratta sempre del Comune di Lamon che, in contrapposizione al suo stesso delegato, con deliberazioni della Giunta comunale del 25 febbraio 2011, n. 13 e del 19 marzo 2011, n. 14, riteneva esaurito il potere del suo delegato ed invitava il collegio a verificare che l'eventuale referendum provinciale di variazione territoriale non pregiudicasse quello celebrato nel 2005 a livello comunale con esito favorevole per il distacco dal Veneto e la aggregazione al Trentino-Alto Adige/Südtirol). Sul punto, si veda la ricostruzione di F. R. TRABUCCO, *L'impossibile referendum di variazione territoriale regionale: l'aggregazione provinciale alla Regione Trentino-Alto Adige*, op. cit., p. 1 note 2 e 3.

<sup>(489)</sup> Recita l'art. 116, comma 2, Cost., come modificato dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3: "*La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano*".

<sup>(490)</sup> Recita l'art. 116, comma 1, Cost., come modificato dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: "*Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale*". Lo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è contenuto nella legge costituzionale 25 febbraio 1948, n. 5 (in G.U. n. 62 del 13 marzo 1948) come modificata dalla legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1 (in G. U. n. 3 del 5 gennaio 1972). Ai sensi dell'art. 66 della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1 il Governo ha adottato un testo unico della presente legge costituzionale (escluse alcune disposizioni transitorie) e delle sue successive modificazioni, comprendente anche altre disposizioni della legge costituzionale n. 1 del 1971: si tratta del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (in G.U. n. 301 del 20 novembre 1972). La legge costituzionale 12 aprile 1989, n. 3 (in G.U. n. 87 del 14 aprile 1989) e le altre leggi che hanno successivamente modificato lo Statuto speciale, da ultimo la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (in G.U. n. 26 del 1 febbraio 2001), non hanno più fatto riferimento alla legge costituzionale del 1971, ma, anche se non del tutto propriamente, al d.p.r. n. 670 del 1972.

poiché avrebbe implicato una modificazione non solo dello Statuto speciale (in particolare dell'art. 1<sup>(492)</sup> che precisa come la Regione comprenda il territorio delle due Province autonome), ma anche dello stesso art. 116, comma 2, Cost., che ha costituzionalizzato la composizione “binaria” della Regione nelle sue due realtà provinciali. Una modificazione in questa direzione, proseguiva l'ordinanza, avrebbe richiesto la necessaria adozione di una fonte normativa di pari rango dello Statuto, ossia una legge costituzionale di revisione statutaria, prescindente dal procedimento dell'art. 132, comma 2, Cost. il quale, utilizzando l'espressione “*legge della Repubblica*”, si riferisce inequivocabilmente ad una legge ordinaria dello Stato, non idonea a derogare allo Statuto o a modificarlo. La Cassazione, invece, pur non affermandolo esplicitamente, lasciava intendere che il meccanismo dell'art. 132, comma 2, Cost., si sarebbe potuto seguire solo nel caso di distacco-aggregazione di Comuni in quanto, in questa ipotesi, non sarebbe stata scardinata la particolare struttura binaria della Regione sancita a livello costituzionale. Questo aspetto è confermato anche dalle ordinanze che, nel 2006 e nel 2007, avevano dichiarato la legittimità dei referendum dei Comuni dell'Altopiano di Asiago e di Cortina d'Ampezzo, Colle Santa Lucia e Livinallongo del Col di Lana per il passaggio dal Veneto al Trentino-Alto Adige/Südtirol.

La lettura data dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione dell'art. 132 non sembra convincere almeno sotto tre diversi profili.

Partiamo dal primo. È, infatti, tutto da dimostrare che, “rispetto alle variazioni del rispettivo territorio, le Regioni speciali versino in una condizione qualitativamente differenziata da quella delle Regioni ad autonomia ordinaria richiedendo, quindi, aggiustamenti del procedimento contemplato dall'art. 132,

---

<sup>(491)</sup> Gli artt. 11 e 12 della legge costituzionale 25 febbraio 1948 n. 5, indicano le materie di potestà legislativa delle due Province Autonome di Trento e Bolzano/Bozen, rispettivamente esclusiva e concorrente.

<sup>(492)</sup> L'art. 1 dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol prevede: “*Il Trentino-Alto Adige, comprendente il territorio delle Province di Trento e di Bolzano, è costituito in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica della Repubblica Italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente statuto (comma 1)*”. “*La Regione Trentino-Alto Adige ha per capoluogo la città di Trento (comma 2)*”.

comma 2”<sup>(493)</sup>. Quando l’art. 131 Cost. enumera l’elenco delle Regioni, non fa riferimento ad una serie di nomi senza contenuto, bensì a precise realtà territoriali definite e distinte dai rispettivi confini geografici. Ora, la circostanza che, nell’elenco di cui all’art. 131 della Costituzione, figurino non solo le Regioni ad ordinamento comune ma anche quelle speciali, indica che le disposizioni contenute all’interno degli Statuti di quest’ultime, identificative del territorio, assumono un carattere meramente ricognitivo e non costitutivo dello stesso<sup>(494)</sup>, non distinguendosi dalle corrispondenti disposizioni statutarie delle Regioni ordinarie in tema di estensione spaziale regionale e, quindi, non possono essere considerate tali da giustificare deroghe alla disciplina generale indicata nell’art. 132, comma 2, della Costituzione. All’interno di questa prospettiva, dunque, la particolare menzione, in Costituzione, della articolazione provinciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol non rappresenta un’eccezione rispetto alle altre Regioni speciali, poiché si limita semplicemente a ribadire quanto già previsto a livello di Statuto di autonomia (art. 1).

Ma è il secondo profilo che presenta aspetti di particolare interesse. Con la sentenza n. 66/2007<sup>(495)</sup>, la Corte costituzionale, pronunciandosi sul conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione speciale Valle d’Aosta/Valleé d’Aoste a seguito della ammissibilità della richiesta referendaria del Comune di Noasca (Provincia di Torino)<sup>(496)</sup> per l’aggregazione alla medesima, aveva precisato che, la circostanza secondo la quale in procedimenti di questo tipo veniva coinvolta anche una Regione ad ordinamento differenziato, non giustificava deroghe alla disciplina generale dell’art. 132, comma 2, della Costituzione<sup>(497)</sup> e non richiedeva il ricorso al procedimento di revisione dello Statuto speciale. Qualora si escludesse la assoggettabilità al procedimento descritto dall’art. 132, comma 2, del Testo

---

<sup>(493)</sup> Cfr., A. D’ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 177.

<sup>(494)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., p. 33.

<sup>(495)</sup> Il testo della sentenza è reperibile in *Giur. Cost.*, n. 2/2007, pp. 647-658.

<sup>(496)</sup> Ci si riferisce all’ordinanza depositata il 12 aprile 2006 da parte dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione con il quale era stata dichiarata la legittimità della richiesta di referendum di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost.

<sup>(497)</sup> Si veda il punto 3 del *Cons. in Dir.*, della sent. n. 66/2007 Corte cost.

costituzionale, verrebbero meno tutte quelle garanzie procedimentali contenute all'interno della norma costituzionale <sup>(498)</sup>. L'unica garanzia, allora, che persisterebbe, sarebbe la sola consultazione della Regione ad autonomia differenziata. Il procedimento di revisione degli Statuti speciali, infatti, a seguito della legge costituzionale n. 2/2001, prevede il parere obbligatorio del Consiglio regionale. Inoltre, in assenza di indicazioni da parte della norma costituzionale, che non distingue tra variazione territoriale delle Regioni ordinarie e variazione territoriale delle Regioni speciali, ed in mancanza, all'interno degli stessi Statuti delle realtà regionali differenziate, di previsioni statutarie espresse volte a giustificare la sottrazione allo *ius commune* di enti locali ubicati in Regioni ad autonomia ordinaria, come giustificare il taglio di prerogative loro espressamente riservate? <sup>(499)</sup>. Inoltre, nel prevedere che l'art. 132, comma 2, della Carta costituzionale si riferisce a tutte le Regioni, la Corte costituzionale lascia intendere che tutto l'art. 132 trova applicazione, tanto nel caso di distacco-aggregazione di Comuni quanto in quello concernente le Province. Per quest'ultime, quindi, non è prevista alcuna disciplina derogatoria della norma costituzionale.

Il terzo ed ultimo profilo attiene ai contenuti ed alle finalità della legge di variazione territoriale sui quali, comunque, si tornerà a parlare in modo dettagliato e specifico nel corso del V capitolo. Secondo l'ordinanza dell'Ufficio centrale, la modificazione della composizione territoriale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, essendo la stessa prevista dallo Statuto speciale e dall'art. 116, comma 2, Cost., può avvenire unicamente attraverso una fonte normativa di pari grado e non semplicemente attraverso una "*legge della Repubblica*" <sup>(500)</sup>, intesa quale legge ordinaria dello Stato. Tuttavia, anche qualora si volesse aderire alla tesi sostenuta dalla Corte di Cassazione, va messo in evidenza come l'eventuale legge di variazione territoriale, che il Parlamento potrà approvare in caso di esito favorevole della consultazione referendaria (ma in anche in caso di esito negativo, come si vedrà in

---

<sup>(498)</sup> Cfr., A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, op. cit., p. 174.

<sup>(499)</sup> Cfr., A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, op. cit., p. 175.

<sup>(500)</sup> Il termine, secondo il Collegio, fa inequivocabilmente riferimento ad una legge ordinaria in contrapposizione al primo comma che parla di "*legge costituzionale*" per la creazione di nuove Regioni e la fusione di quelle esistenti.

seguito), presenta elementi di qualificazione tali da non incidere minimamente sul contenuto dello Statuto speciale. Sotto il profilo contenutistico, la legge di variazione territoriale, ha messo in rilievo la dottrina, si può considerare come “legge provvedimento di natura organizzativa” <sup>(501)</sup>. In altri termini, la “*legge della Repubblica*” di cui all’art. 132, comma 2, Cost. impone al legislatore un limite sostantivo, consistente nel mettere a contenuto della propria deliberazione, non una eventuale modifica dello Statuto delle Regioni (ordinarie o speciali) cui tende l’aggregazione, bensì l’eventuale mutamento di appartenenza regionale di quei Comuni o di quelle Province che hanno avviato il procedimento di variazione territoriale. Semmai, l’avvenuto distacco-aggregazione contenuto nella legge di variazione, può rappresentare l’atto prodromico e preliminare per una successiva revisione dello Statuto, intesa come nuova fase procedurale che si apre a conclusione del procedimento di variazione territoriale soprattutto al fine di estendere ad enti locali territoriali che ne sono privi, in quanto provenienti da una Regione ordinaria, benefici e condizioni particolari di autonomia propri del territorio della Regione speciale. Sul punto, in maniera più puntuale e dettagliata, si tornerà nel corso del paragrafo 5.7.

Al termine delle conclusioni cui si è pervenuti affrontando i tre aspetti di problematicità sollevati dalla lettura dell’ordinanza 31 marzo-11 aprile 2011 dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, resta da considerare il modo con il quale il Collegio ha condotto lo scrutinio della richiesta di legittimità del referendum. In base all’art. 43, comma 1, della legge ordinaria dello Stato 25 maggio 1970, n. 352, “*L’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di Cassazione secondo le norme dell’art. 12, accerta che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell’art. 132 della Carta costituzionale e della legge, verificando in particolare che sia raggiunto il numero minimo prescritto delle deliberazioni depositate*”. Detto diversamente, la Cassazione deve effettuare, da una parte, un controllo che la richiesta di referendum concerna un ipotesi di distacco-aggregazione di un Comune e/o di una Provincia da una Regione ad un’altra e non una diversa fattispecie, e, dall’altra, un controllo circa il deposito della richiesta da parte dei delegati comunali ed il rispetto del termine. Nell’ordinanza del 31 marzo-11

---

<sup>(501)</sup> Cfr., C. MORTATI, *Le leggi-provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 20 e ss.

aprile 2011, invece, l'Ufficio ha ampliato lo spettro della verifica di legittimità della richiesta referendaria quale prevista dal tenore letterale dell'art. 43, comma 1, della legge n. 352/1970 <sup>(502)</sup>. Infatti, lo scrutinio della Cassazione si è svolto al di là dell'art. 132 e di quanto previsto dalla legge attuativa, giungendo a richiamare l'art. 116, comma 2, Cost., attesa la peculiare natura della Regione ad ordinamento differenziato Trentino-Alto Adige/Südtirol. Così operando, l'Ufficio è incappato in una sorta di "vizio di funzione" <sup>(503)</sup>, cioè in uno svolgimento della stessa al di fuori di quanto consentito e permesso da parte della legge. Per espressa indicazione della normativa di attuazione, il controllo deve concretizzarsi in un'attività cui è preclusa qualunque verifica di legittimità sostanziale che coinvolga altre disposizioni costituzionali diverse dall'art. 132, essendo ammesso solo un sindacato di tipo formale <sup>(504)</sup>. A riguardo, è stato messo in rilievo, ed in maniera del tutto forviante, che questo ampliamento dei criteri di legittimità della richiesta referendaria troverebbe un suo parallelo con il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.* <sup>(505)</sup>. Com'è noto, a partire dalla sentenza n. 16/1978 (c.d. sentenza Paladin) <sup>(506)</sup>, la Corte costituzionale ha esteso lo spettro dei requisiti di ammissibilità oltre quelli espressamente indicati dall'art. 75, comma 2, Cost. Ora, oltre alla non trascurabile distinzione tra giudizio di legittimità e giudizio di ammissibilità <sup>(507)</sup> ed alla natura dei referendum in oggetto, uno fonte di produzione del diritto <sup>(508)</sup>, l'altro consultivo, è chiaro che il giudizio che compie la Corte

---

<sup>(502)</sup> Il punto è messo in evidenza da F. R. TRABUCCO, *L'impossibile referendum di variazione territoriale regionale: l'aggregazione provinciale alla Regione Trentino-Alto Adige*, op. cit., p. 2.

<sup>(503)</sup> L'espressione è di S. CASSESE, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 326.

<sup>(504)</sup> Si vedano, M. DEVOTO, *L'Ufficio centrale per il referendum*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 14/1971, p. 93; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, op. cit., p. 214.

<sup>(505)</sup> Così, F. R. TRABUCCO, *L'impossibile referendum di variazione territoriale regionale: l'aggregazione provinciale alla Regione Trentino-Alto Adige*, op. cit., p. 3.

<sup>(506)</sup> Il testo completo della pronuncia è reperibile in *Giur. Cost.*, n. 1/1978, p. 79 e ss.

<sup>(507)</sup> Sulla distinzione, si veda il contributo di P. CARNEVALE, *L'iniziativa nel giudizio sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo*, in *Foro. It.*, V, 1972, p. 222.

<sup>(508)</sup> Ci si riferisce alla sentenza n. 29/1987 della Corte costituzionale che definisce il referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.*, come "un atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge

costituzionale sul referendum *ex art. 75 Cost.* <sup>(509)</sup> non può essere applicato ai referendum di variazione territoriale. In quest'ultimi, infatti, non sarebbe possibile l'introduzione di parametri ulteriori e diversi rispetto all'art. 132, comma 2, Cost. ed a quelli formali contenuti nella legge di attuazione <sup>(510)</sup>, dal momento che ne uscirebbe compromesso il principio di autodeterminazione delle popolazioni interessate alla correzione morfologica la quale non può prescindere. Qualora si aderisse alla tesi dell'ordinanza in commento, per la quale il distacco-aggregazione della Provincia di Belluno dalla Regione del Veneto alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol dovrebbe avvenire al di fuori del procedimento di cui all'art. 132, comma 2, Cost., si assisterebbe ad un ridisegno territoriale "eversivo" <sup>(511)</sup> rispetto alla volontà costituzionale, secondo la quale allo Stato è preclusa la possibilità di modifiche unilaterali in assenza dell'apporto delle collettività locali direttamente interessate e dei Consigli regionali.

### **3.6. Il delegato comunale (effettivo e supplente) nel procedimento di variazione territoriale: le ordinanze n. 69 e n. 296/2006 della Corte costituzionale**

Nell'*iter* di variazione territoriale di Comuni e Province da una Regione ad un'altra, un ruolo specifico è ricoperto dai delegati comunali, effettivo e supplente, i quali, dopo la designazione contenuta nella delibera adottata dagli enti locali

---

ordinaria". Si veda il punto 1 del *Cons. in Dir.* Il testo della pronuncia è reperibile nel sito *web www.giurcost.org*.

<sup>(509)</sup> Sul giudizio di ammissibilità in tema di referendum abrogativo, cfr., G. M. SALERNO, *Il Referendum*, Padova, Cedam, 1992, p. 149. Si veda, in argomento, anche F. PIZZOLATO-V. SATTA, *Art. 75 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Torino, Utet, 2006, p. 1477.

<sup>(510)</sup> Lascia intendere questo, A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi ed il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 48.

<sup>(511)</sup> L'espressione è di L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., p. 53

territoriali che intendono procedere al distacco-aggregazione (art. 42, comma 3, della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970 <sup>(512)</sup>), eleggono domicilio a Roma ai fini del deposito della richiesta di referendum presso la cancelleria della Corte di Cassazione (art. 42, comma 4, della legge n. 352/1970 <sup>(513)</sup>).

Con l'avvio della "stagione referendaria", a partire dall'anno 2005, sia in dottrina sia in giurisprudenza è stato affrontato il nodo circa la possibilità di riconoscere, in capo al delegato, la qualifica di "potere dello Stato" e, come tale, legittimato a sollevare conflitti di attribuzioni avanti la Corte costituzionale. Il problema si poneva, e lo si vedrà in maniera più precisa analizzando gli interventi del giudice costituzionale, in quanto, dopo la celebrazione (spesso con esito favorevole) della consultazione referendaria, il Governo o meglio il Ministro dell'Interno non procedeva, ai sensi dell'art. 45, comma 4 <sup>(514)</sup>, della legge n. 352/1970 a presentare al Parlamento il disegno di legge di variazione territoriale <sup>(515)</sup> ovvero l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione dichiarava illegittima, con ordinanza, la proposta di variazione o la respingeva per mancato raggiungimento del *quorum* nel referendum ai sensi dell'art. 45, comma 2, della legge n. 352/1970 <sup>(516)</sup>.

La Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 69/2006 <sup>(517)</sup>, si era trovata, per la prima volta, ad affrontare il problema. Dopo che l'Ufficio centrale aveva respinto la richiesta di distacco-aggregazione del Comune di San Michele al Tagliamento per il passaggio dalla Regione del Veneto alla Regione ad ordinamento differenziato Friuli-Venezia Giulia, evidenziando come il numero dei voti attribuiti alla risposta positiva al quesito referendario fosse risultato inferiore rispetto alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune interessato (in applicazione di

---

<sup>(512)</sup> Per il testo completo della disposizione normativa, si rinvia alla precedente nota 482.

<sup>(513)</sup> Per il testo completo della disposizione normativa, si rinvia alla precedente nota 483.

<sup>(514)</sup> Per il testo completo della disposizione normativa, si rinvia alla precedente nota 484.

<sup>(515)</sup> Cfr., per un inquadramento generale del problema, M. L. SCHIAVANO, *Variazioni territoriali delle Regioni*, op. cit., p. 224 e ss.

<sup>(516)</sup> Stabilisce l'art. 45, comma 2, della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970: "*La proposta sottoposta a referendum è dichiarata approvata, nel caso che il numero di voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del referendum non sia inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni nei quali è stato indetto il referendum, altrimenti è dichiarata respinta*".

<sup>(517)</sup> L'ordinanza è consultabile integralmente in *Giur. Cost.*, n. 1/2006, pp. 617-622.

quanto prescritto dall'art. 45, comma 2, della legge n. 352/1970), i delegati comunali, effettivo e supplente, avevano sollevato conflitto di attribuzioni davanti la Consulta avverso l'ordinanza dell'Ufficio centrale. Essi chiedevano, da un lato, che in questa sede venisse dichiarata l' illegittimità costituzionale dell'art. 45, comma 2, della legge n. 352/1970, ritenendo la norma in contrasto con il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali, ed in particolare con gli artt. 2, 3, 48 e 132 della Costituzione, dall'altro, che venisse annullato, per la medesima ragione, l'atto dell'Ufficio centrale per il referendum, pronunciato in data 6 giugno 2005, con cui era stata dichiarata respinta la proposta del referendum in questione. In relazione a quest'ultimo punto, i ricorrenti rilevavano che la disciplina del referendum di cui all'art. 132, comma 2, Cost. non prevedeva (e non prevede tutt'ora) alcun rimedio avverso l'atto con il quale, a conclusione del procedimento, l'Ufficio centrale per il referendum dichiarava respinta la relativa proposta e che, quindi, il ricorso per conflitto di attribuzione era giustificato alla luce della giurisprudenza della Corte, favorevole a ritenere sussistente il conflitto anche in relazione ad atti di rango legislativo, ove da essi possano derivare lesioni dirette all'ordine costituzionale delle competenze ed in assenza di un giudizio in cui possa essere sollevata la questione di legittimità costituzionale in via incidentale. La Corte analizzava la questione principalmente sotto il profilo oggettivo del conflitto, sottolineando come, nel caso di specie, non vi fosse stata alcuna lesione di attribuzioni determinate da norme costituzionali in capo ai delegati e mettendo in rilievo che, al contrario, i ricorrenti avevano presentato una sorta di ricorso diretto ai fini dell'ottenimento di una dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa. Nel dichiarare il conflitto inammissibile, la Consulta, però, non si soffermava sul profilo soggettivo della legittimazione, limitandosi solamente a constatare che la legislazione vigente in materia, ossia la legge n. 352/1970, non riconosceva (e non riconosce) ai delegati, effettivo e supplente, alcun potere nella fase di proclamazione dei risultati. Sempre nel corso dello stesso anno, ma con la successiva ordinanza n. 296/2006 <sup>(518)</sup>, la Corte approfondiva il problema della legittimazione del delegato comunale ad essere considerato quale potere dello Stato, concentrandosi ancora una

---

<sup>(518)</sup> In *Giur. Cost.*, n. 4/2006, pp. 3019-3026.

volta sul profilo oggettivo ed omettendo di considerare la questione sotto quello soggettivo (<sup>519</sup>).

Il caso, che aveva investito i giudici costituzionali, era dato da quattro ricorsi presentati dai delegati effettivi e supplenti di Comuni (San Michele al Tagliamento, Teglio Veneto, Pramaggiore, Gruaro e Cinto Caomaggiore) che intendevano mutare la loro appartenenza regionale: dal Veneto al Friuli-Venezia Giulia. Più precisamente, i ricorsi vertevano, da un lato, sulla medesima delibera dell'Ufficio centrale già impugnata e respinta con l'ordinanza n. 69/2006, dall'altro, su diverse disposizioni legislative, tra cui l'art. 45, comma 2, della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970, sospettate di ledere, sotto vari e diversi profili, alcuni parametri costituzionali (<sup>520</sup>). Il conflitto veniva sollevato contro l'Ufficio centrale ed il Parlamento, reo, secondo i ricorrenti, di non aver modificato norme ritenute (da questi) incostituzionali. La Corte, dopo aver richiamato espressamente la precedente ordinanza n. 69/2006, dichiarava, previa riunione, inammissibili i ricorsi per ragioni attinenti principalmente il profilo oggettivo della controversia. E questo perché, per un verso, non si imputava all'Ufficio centrale per il referendum un comportamento tale da causare la violazione o la menomazione di attribuzioni costituzionali, peraltro non riconosciute, né espressamente, né implicitamente in capo ai delegati, i quali si

---

(<sup>519</sup>) Sulla prassi della Corte di sindacare, in alcuni casi, solo il profilo oggettivo, si veda P. VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzioni tra poteri. Profili soggettivi ed oggettivi*, in E. BINDI- M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*. Atti del seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 126-127. Secondo l'autore (alle pagine 126-127 dell'opera citata), la Corte, quando si trova di fronte a conflitti improbabili dal punto di vista soggettivo, non si accontenta di dichiararli inammissibili per tali ragioni, bensì, spesso sorvolando su questo punto, si concentra e si pronuncia sul loro oggetto.

(<sup>520</sup>) In particolare, ad avviso dei ricorrenti, l'art. 45 della citata legge n. 352 del 1970 sarebbe stato censurabile nella parte in cui, al comma 2, richiede, per ritenere approvata la proposta sottoposta a referendum, che a votare affermativamente sia la maggioranza non delle popolazioni, come recita l'art. 132 Cost., bensì degli elettori iscritti nelle liste elettorali tra i quali si trovano incluse persone come i non diciottenni, cioè i diciassettenni che compiono 18 anni nell'anno in corso ma che non votano se non sono ancora maggiorenni, e gli iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero che non possono votare per posta o ai consolati e sarebbero obbligati a rientrare nel Comune interessato. In questi casi, sarebbe evidente la grave ingiustizia e disparità di trattamento che non rispetterebbe neppure gli articoli fondamentali della Costituzione (2, 3 e 48); in secondo luogo, sempre ad avviso dei ricorrenti, l'art. 45 sarebbe stato censurabile anche nella parte in cui, al comma 3, non prevede la consegna del verbale dell'Ufficio centrale per il referendum ai delegati per il referendum, nominati dai Comuni, escludendo così i principali artefici alla questione, che, ancora, l'art. 45 citato sarebbe stato censurabile nella parte in cui, al primo inciso del comma 4, blocca la procedura presso l'Ufficio centrale per il referendum se quest'ultimo non è dichiarato approvato, conseguenza che sarebbe estranea al disposto dell'art. 132 Cost.

limitavano a contestare “la troppo pedissequa” applicazione della legislazione vigente, per l’altro verso, i ricorrenti, con le censure rivolte avverso le impugnate disposizioni legislative, cercavano di promuovere un ricorso diretto per la dichiarazione di illegittimità costituzionale <sup>(521)</sup>.

### **3.7. segue: l’ ordinanza n. 99/2008 della Corte costituzionale**

Solo a partire dall’ordinanza n. 99/2008 <sup>(522)</sup>, la Corte costituzionale mutava strategia rispetto alle precedenti occasioni in cui si era trovata a giudicare l’ammissibilità di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato in relazione al corretto svolgimento dell’*iter* procedimentale previsto dall’art. 132, comma 2, della Costituzione. Infatti, pur giungendo, e sempre in *limine litis*, a dichiarare inammissibile il conflitto, motivava la propria decisione soprattutto con riferimento al profilo della legittimazione attiva del delegato comunale (effettivo e supplente) ad essere parte di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Il caso si presentava a seguito della mancata presentazione al Parlamento, da parte del Ministro dell’Interno, entro sessanta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, del risultato del referendum che aveva approvato la proposta di distacco dei Comuni di Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Lusiana, Roana e Rotzo (Provincia di Vicenza) dalla Regione del Veneto e la loro aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, del disegno di legge di cui all’articolo 132, comma 2, Cost. in ossequio all’articolo 45, comma 4, della legge 25 maggio 1970, n. 352. Il ricorso era stato promosso dal delegato effettivo dei suindicati comuni il quale agiva anche in qualità di rappresentante del Comitato per il referendum per il passaggio dell’Altopiano dei sette Comuni alla Provincia autonoma di Trento e di elettore del

---

<sup>(521)</sup> Cfr., R. PINARDI, *Un nuovo potere esterno allo Stato-Apparato? Promotori di referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost.*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2008, p. 1181.

<sup>(522)</sup> Il testo dell’ordinanza è reperibile in *Giur. Cost.*, n. 2/2008, pp. 1173-1178.

Comune di Enego. Il ricorso, inoltre, veniva sostenuto anche dal coordinatore dell'Unione Comuni italiani per cambiare Regione.

In primo luogo, quale elemento non decisivo, ma certamente rappresentante una novità rispetto alle pronunce precedenti, è da segnalare il tono insolitamente perentorio della fase conclusiva delle motivazioni della Corte. Nel affermare che “la accertata carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti determinava senz'altro la inammissibilità del conflitto per difetto del requisito soggettivo”, il giudice costituzionale faceva trasparire un certo fastidio nei confronti della prassi instauratasi in materia, resa possibile dalla rimozione di alcuni oneri procedurali a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale, da parte della sentenza n. 334/2004, dell'art. 42, comma 2, della legge n. 352/1970 e consistente in una proposizione reiterata di conflitti da parte dei medesimi soggetti (<sup>523</sup>).

In secondo luogo, la Corte, a differenze delle ordinanze del 2006, perveniva ad una dichiarazione di inammissibilità contestando l'esistenza dei presupposti soggettivi necessari per incardinare la propria competenza. Quanto al delegato comunale (effettivo e supplente), la Corte, rilevando, come già aveva fatto nelle pronunce n. 69 e n. 296/2006, che in tema di referendum di variazione territoriale la legislazione vigente non riconosceva e non riconosce in capo ai delegati alcun potere sia nella fase della proclamazione dei risultati referendari sia con riguardo alla fase successiva la proclamazione dei medesimi, ne concludeva l'assenza di una attribuzione costituzionale in relazione ai procedimenti referendari concernenti il distacco da alcuni Comuni da una Regione ad un'altra, e questo anche per vicende accadute anteriormente allo svolgimento del referendum come veniva sottolineato, a completamento del quadro, con l'ordinanza n. 189/2008 (<sup>524</sup>). Inoltre, il giudice dei

---

(<sup>523</sup>) Cfr., R. PINARDI, *Un nuovo potere esterno allo Stato-Apparato? Promotori di referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost.*, op. cit., p. 1182.

(<sup>524</sup>) Per il testo completo dell'ordinanza, si veda il sito *web www.giurcost.org*. Oggetto del ricorso (depositato il 1 febbraio 2008), dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale per le ragioni già indicate nella pronuncia n. 99/2008, era l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione del 2 ottobre 2007, con cui era stata dichiarata la legittimità della richiesta referendaria, ai sensi dell'art. 43 della legge n. 352 del 1970, per il distacco del Comune di Pedemonte (Provincia di Vicenza) dalla Regione del Veneto e la sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, ed il decreto del Presidente della Repubblica, emanato in data 21 dicembre 2007 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 2 del 3 gennaio 2008, di convocazione dei relativi comizi elettorali promosso con ricorso dal delegato supplente nonché elettore del Comune di Pedemonte, e dal rappresentante del Comitato Promotore referendario “Torniamo in Trentino”,

conflitti estendeva questo principio al coordinatore e legale rappresentante dell'Unione dei Comuni italiani per il cambio di Regione. In altri termini, ai delegati era ed é riconosciuto unicamente il compito di depositare presso la cancelleria della Corte di Cassazione la richiesta di referendum e quant'altro necessario ed utile al buon esito della procedura referendaria ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 41 e 42 della legge n. 352/70; un compito, comunque, non previsto né garantito dalla Costituzione (<sup>525</sup>). Neppure si poteva configurare una lesione in senso stretto per la mancata presentazione del disegno di legge al Parlamento, in quanto l'attività del delegato non si spingeva e non si spinge oltre la celebrazione del referendum, esaurendosi con la conclusione della procedura di deposito.

Per quanto concerne, invece, la possibile legittimazione del rappresentante del Comitato Promotore del referendum, la Consulta si trovava ad affrontare una tematica del tutto nuova, giungendo ugualmente, tuttavia, a dichiarare inammissibile il ricorso prospettato sulla base di alcune valutazioni che procedevano da un interessante parallelismo con i conflitti instaurati dai Comitati promotori del referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.* In particolare, i giudici di Palazzo della Consulta rilevavano che “soltanto al Comitato Promotore per il referendum di cui all'art. 75 Cost. andava e va riconosciuta la qualità di figura soggettiva esterna allo Stato-Apparato”, poiché l'ordinamento gli conferisce “la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite” espressamente previste all'art. 7 della legge n. 352/1970 (<sup>526</sup>), mentre, “il Comitato Promotore del

---

depositato in cancelleria il 1° febbraio 2008 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2008, fase di ammissibilità. In particolare, veniva contestata la lesione, da parte di questi atti, del diritto all'autodeterminazione delle collettività locali invocando come parametri gli artt. 5 e 132 Cost. e si chiedeva, inoltre, al giudice costituzionale di sollevare questione di legittimità su alcune disposizioni normative di cui al Titolo III della legge n. 352/1970, ostantive sempre del diritto all'autodeterminazione con particolare riguardo al *quorum* previsto per la validità del referendum di variazione territoriale.

(<sup>525</sup>) M. MAZIOTTI DI CELSO-G. M. SALERNO, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 2010, p. 565.

(<sup>526</sup>) Recita l'art. 7 della legge n. 352/1970: “*Al fine di raccogliere le firme necessarie a promuovere da almeno 500.000 elettori la richiesta prevista dall'articolo 4, i promotori della raccolta, in numero non inferiore a dieci, devono presentarsi, muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della Repubblica, alla cancelleria della Corte di Cassazione, che ne dà atto con verbale, copia del quale viene rilasciata ai promotori (comma 1). Di ciascuna iniziativa e' dato annuncio nella Gazzetta Ufficiale del giorno successivo a cura dell'Ufficio stesso; in esso vengono riportate le indicazioni prescritte dall'articolo 4 (comma 2). Per la raccolta delle firme devono essere usati fogli di dimensioni uguali a quelli della carta bollata ciascuno dei quali deve*

referendum *ex art.* 132, comma 2, Cost., non è contemplato da alcuna disposizione normativa, essendo l'iniziativa referendaria attribuita dalla legge ai Comuni interessati". Ora, l'argomentazione della Corte costituzionale, sulla scia di quanto sostenuto da parte di certa dottrina, appare condivisibile. In via preliminare, va ricordato che se è vero che un conflitto di attribuzioni tra poteri sorge per la tutela di una funzione costituzionalmente garantita, è altrettanto innegabile che, in molti casi, la struttura del potere cui la funzione è attribuita può non risultare compiutamente definita dalla Costituzione (<sup>527</sup>). Da questo punto di vista, quindi, il soggetto abilitato al conflitto si individua non soltanto sulla base di norme di rango superprimario, ma anche di altre fonti, cioè di tutte quelle regole che disciplinano quella funzione e sempre che abbiano valore di strumenti di "messa in opera" dei precetti costituzionali (<sup>528</sup>); e questo al fine di preservare "il livello costituzionale della controversia" (<sup>529</sup>). In merito al caso di specie, ben diversa risulta la posizione in cui si trova il Comitato Promotore di una consultazione popolare *ex art.* 75 Cost. rispetto a quella in cui versa una realtà associativa che operi a favore del referendum di variazione territoriale *ex art.* 132, comma 2, del Testo costituzionale: "quest'ultima, infatti, può non essere formalmente costituita e se ciò avviene, comunque, tale circostanza deve ritenersi (giuridicamente) ininfluente ai fini della prosecuzione dell'*iter* referendario, dal momento che la legge n. 352/1970 non menziona questa evenienza (e dunque non la regola minimamente)". Viceversa, il Comitato Promotore per il referendum *ex art.* 75 Cost., soprattutto a seguito della nota sentenza n. 69/1978 (<sup>530</sup>) della Corte

---

*contenere all'inizio di ogni facciata, a stampa o con stampigliatura, la dichiarazione della richiesta del referendum, con le indicazioni prescritte dal citato articolo 4 (comma 3). Successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale edell'annuncio di cui al primo comma, i fogli previsti dal comma precedente devono essere presentati a cura dei promotori, o di qualsiasi elettore, alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari. Il funzionario preposto agli uffici suddetti appone ai fogli il bollo dell'ufficio, la data e la propria firma e li restituisce ai presentatori entro due giorni dalla presentazione (comma 4)".*

(<sup>527</sup>) Cfr., ancora, R. PINARDI, *Un nuovo potere esterno allo Stato-Apparato? Promotori di referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost.*, op. cit., p. 1183.

(<sup>528</sup>) Così, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 347.

(<sup>529</sup>) L'espressione è di C. MEZZANOTTE, *La nozione di "potere" e "conflitto" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 1/1979, p. 118 e ss.

(<sup>530</sup>) Per il testo della sentenza, si veda *Giur. Cost.*, n. 1/1978, p. 588 e ss.

costituzionale, “pur non essendo ugualmente previsto da fonti di rango costituzionale, è disciplinato, quanto a composizione e funzioni, dalla stessa legge del '70, rappresentando, anzi, l'unico strumento che è legislativamente previsto per dar voce ai firmatari della richiesta tanto che questi, se non rappresentati da un proprio Comitato, non potrebbero esercitare una funzione che è loro direttamente attribuita dall'art. 75, comma 1, Cost.”<sup>(531)</sup>.

### **3.8. segue: le ordinanze n. 189 e n. 434 del 2008 e n. 1 e n. 14/2009 della Corte costituzionale ed il problema del delegato comunale come “potere esterno” allo Stato-Apparato**

Con le pronunce del 2006 e l'ordinanza n. 99 del 2008, la Corte costituzionale, per la prima volta, aveva affrontato il problema della legittimazione del delegato comunale (effettivo e supplente) ad essere parte di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato ed aveva concluso in termini di inammissibilità dello stesso, mancando sia il presupposto soggettivo sia quello oggettivo, condizioni indispensabili per incardinare il conflitto davanti ad essa.

Con le ordinanze n. 189<sup>(532)</sup> e n. 434 del 2008<sup>(533)</sup> e le ordinanze n. 1<sup>(534)</sup> e n. 14 del 2009<sup>(535)</sup>, il giudice dei conflitti se, da un lato, ribadiva le ragioni di

---

<sup>(531)</sup> Le considerazioni riportate tra virgolette sono di R. PINARDI, *Un nuovo potere esterno allo Stato-Apparato? Promotori di referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost.*, op. cit., p. 1184. Alla luce di queste valutazioni, risulta destituita di fondamento l'idea che il Comitato Promotore per il referendum di variazione territoriale sia assimilabile al Comitato Promotore per il referendum ex art. 75 Cost. sulla base del carattere “rappresentativo degli elettori interessati”. La tesi è sostenuta, ma scarsamente argomentata, da F. R. TRABUCCO, *L'impugnabilità in sede di conflitto di attribuzioni delle ordinanze di legittimità delle richieste referendarie di variazione territoriale, ex art. 132, comma 2, Cost., per violazione del diritto all'autodeterminazione della comunità locale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 4. Ratto Trabucco dà per presupposta la coincidenza tra elettori e Comitato Promotore per il referendum senza darne adeguata motivazione.

<sup>(532)</sup> Per l'ordinanza n. 189/2008 Corte cost., si rimanda a quanto scritto in nota n. 524.

<sup>(533)</sup> Il testo dell'ordinanza n. 434/2008 Corte cost. è reperibile nel sito *web* [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Il ricorso era stato depositato il 14 maggio 2008 dal delegato effettivo dei sette Comuni dell'Altopiano di Asiago (Provincia di Vicenza) e sollevato nei confronti del Ministro dell'Interno, del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Repubblica. Veniva lamentata una menomazione del diritto di

inammissibilità (sia in termini oggettivi sia in termini soggettivi) già indicate in precedenza, dall'altro lato, analizzava, in quanto richiestogli nei ricorsi introduttivi, la possibilità di configurare o meno il delegato come potere esterno allo Stato-Apparato conformemente a quanto avviene per il Comitato Promotore del referendum *ex art. 75* della Costituzione soprattutto a seguito della sentenza n. 69/1978 Corte cost. Il problema, come si è visto nell'ordinanza n. 99/2008, si era posto per il Comitato Promotore del referendum *ex art. 132 Cost.*, ma non con

---

autodeterminazione delle comunità locali dei Comuni interessati al distacco dalla Regione del Veneto e la loro aggregazione alla Regione speciale Trentino-Alto Adige/Südtirol da parte del Ministro dell'Interno per non aver presentato, al Parlamento, il disegno di legge di variazione territoriale entro il termine di cui all'art. 45, comma 4, della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970. Analoga menomazione sarebbe stata operata dal Presidente della Repubblica che non avrebbe autorizzato, ai sensi dell'art. 87, comma 4, della Carta costituzionale, la presentazione del disegno di legge all'organo legislativo. Inoltre, si chiedeva alla Corte di sollevare davanti a sé, quale giudice *a quo*, questione di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 3, della legge n. 352/1970 nella parte in cui non prevede la comunicazione al delegato effettivo ed al delegato supplente del Comune che ha chiesto lo svolgimento del referendum *ex art. 132*, comma 2, Cost. La norma, a detta dei ricorrenti, avrebbe comportato un'ingiustificata disparità di trattamento di questi soggetti rispetto ai rappresentanti del Consiglio dei Ministri, del Parlamento e delle Regioni interessate ai quali, invece, viene trasmessa copia del verbale dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione.

<sup>(534)</sup> Il testo dell'ordinanza n. 1/2009 Corte cost. è reperibile nel sito *web www.giurcost.org*. Il ricorso (depositato il 17 aprile 2008) era stato sollevato dal delegato effettivo del Comune di San Michele al Tagliamento, che agiva anche come rappresentante del Comitato "Pro Friuli", e dal delegato supplente del medesimo Comune nei confronti dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Repubblica in relazione agli atti di rispettiva competenza, e precisamente l'ordinanza del 10 dicembre 2004 che aveva dichiarato ammissibile il referendum di variazione territoriale, la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 2005 ed il decreto del Presidente della Repubblica del 7 maggio 2005 con cui veniva indetto il referendum nel Comune di San Michele al Tagliamento. Questi atti, ad avviso dei ricorrenti, menomavano il diritto all'autodeterminazione della collettività locale sia in sede di referendum sia in sede successiva. La lesione sarebbe discesa dalla applicazione al procedimento in questione delle norme contenute nel titolo III della legge n. 352 del 1970. I ricorrenti, quindi, chiedevano alla Corte di sollevare davanti a sé, quale giudice *a quo*, questione di legittimità costituzionale degli artt. 12, 43 e 45 della legge n. 352/1970, dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge n. 459/2001 (Norme per l'esercizio di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero) e dell'art. 4, lettera *d*), n. 4 della legge n. 470/1988 (Anagrafe e censimento degli italiani all'estero). Per un breve commento alla pronuncia, sia consentito rinviare a D. TRABUCCO, *Il delegato comunale (sia effettivo sia supplente) non costituisce potere dello Stato. A margine delle ordinanze n. 1/2009 en. 14/2009 Corte cost.*, in *Il Diritto della Regione. Il nuovo cittadino*, nn. 3-4/2009, p. 263 e ss.

<sup>(535)</sup> Il testo dell'ordinanza n. 14/2009 Corte cost. è reperibile nel sito *web www.giurcost.org*. Il ricorso (depositato il 9 giugno 2008) era stato presentato dal delegato effettivo del Comune di Meduna di Livenza (Provincia di Treviso) e dal delegato supplente (nonché Presidente del Comitato Promotore) per il passaggio dalla Regione del Veneto e loro aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia nei confronti dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Repubblica in relazione agli atti di rispettiva competenza (ordinanza di legittimità della richiesta referendaria, indizione, con deliberazione del Consiglio dei Ministri dei comizi elettorali e decreto del Presidente della Repubblica per l'indizione del referendum) che avrebbero menomato il diritto all'autodeterminazione della collettività comunale.

riferimento al delegato comunale. Alla Corte, si chiedeva di legittimare al conflitto, quale potere “esterno” allo Stato-Apparato, il delegato effettivo ed il delegato supplente poiché ritenuti soggetti interessati a seguire la procedura di variazione territoriale in quanto designati dal Consiglio comunale e competenti a dichiarare la volontà del corpo elettorale. I delegati cioè, per i ricorrenti, sarebbero stati in grado di esprimere una manifestazione costituzionalmente tutelata della volontà popolare, stante il raccordo tra tale figura ed i Consigli comunali, in ragione della loro funzionalità a consentire l’esercizio diretto della sovranità popolare attraverso l’attivazione della consultazione referendaria<sup>(536)</sup>. A riguardo, va rilevato come, già da alcuni anni, parte della dottrina propone un significato più ampio e più comprensivo di Stato-Apparato al fine di “far ricomprendere all’interno della categoria sia gli apparati pubblici diversi da quelli propriamente statali (ad esempio, i Comuni e le Province) sia le articolazioni organizzative del corpo elettorale”<sup>(537)</sup>. All’interno di questa prospettiva, il delegato comunale presenterebbe strette analogie con il Comitato Promotore del referendum abrogativo *ex art. 75* della Costituzione per due ragioni principali: in primo luogo, entrambi i soggetti sono considerati idonei ad azionare un procedimento decisionale delineato dalla Costituzione che, nel caso del delegato, consiste nell’avvio dell’*iter* di variazione territoriale; in secondo luogo, dal momento che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 69/1978, ha riconosciuto, in capo al Comitato Promotore del referendum abrogativo, la competenza di attivare la sovranità popolare nell’esercizio di una potestà normativa diretta e, quindi, la sua capacità a rappresentare gli elettori firmatari<sup>(538)</sup>, si è pervenuti alla conclusione che tutti i meccanismi decisionali ed i relativi rappresentanti, purché trovino fondamento in specifiche disposizioni costituzionali, devono essere “potenzialmente coperti dalla garanzia del conflitto”<sup>(539)</sup>. Queste conclusioni, tuttavia, non paiono essere condivisibili. A partire dall’ordinanza n. 189/2008 e poi in quelle successive (la n.

---

<sup>(536)</sup> Cfr., sul punto, M. L. SCHIAVANO, *Variazione territoriale delle Regioni*, op. cit., p. 230.

<sup>(537)</sup> Cfr., F. BENELLI, *Un conflitto da atto legislativo (davvero peculiare), una decisione di inammissibilità (ricca di implicazioni)*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 724.

<sup>(538)</sup> I due punti sono indicati sempre da F. BENELLI, *Un conflitto da atto legislativo (davvero peculiare), una decisione di inammissibilità (ricca di implicazioni)*, op. cit., p. 725.

<sup>(539)</sup> Così, si esprime R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 115.

434/2008 e la n. 1 e n. 14/2009), la Corte ha precisato che, non essendovi alcuna norma costituzionale che riconosce i delegati comunali e le loro funzioni, è impossibile qualunque equiparazione agli organi statali competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono; ed inoltre, per questo motivo, non sono rinvenibili funzioni concorrenti con quelle attribuite ai poteri dello Stato-Apparato. È solo, dunque, con riferimento ai componenti del Comitato promotore del referendum abrogativo che la giurisprudenza costituzionale, a seguito della sentenza n. 69/1978, ne ha riconosciuto titolarità ed esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti, concorrenti con quelle attribuite ad organi e poteri statuali in quanto idonee a produrre una pronuncia del corpo elettorale la quale, se rispettati i due *quorum* (partecipativo e deliberativo di cui all'art. 75 Cost.), comporta conseguenze modificative del tessuto normativo dell'ordinamento nel senso che “ogni abrogazione deliberata dal corpo elettorale determina in modo automatico una normativa di risulta, frutto della saldatura tra il referendum e la disciplina legislativa residua” (<sup>540</sup>). Viceversa, nel caso dei delegati comunali (effettivo e supplente), l'unica funzione loro spettante, secondo quanto disposto dall'art. 42, comma 3, della legge n. 352/1970, è il deposito presso la cancelleria della Corte di Cassazione della richiesta di referendum e, in base a quanto indicato dalla Corte già con l'ordinanza n. 99/2008, quant'altro necessario ed utile per il buon esito della procedura concernente l'ipotesi di distacco-aggregazione. Ora, non può certamente qualificarsi, questa, come “una manifestazione costituzionalmente tutelata di volontà popolare” ossia, come sostiene una certa dottrina, “idonea ad attivare l'esercizio diretto della sovranità popolare” (<sup>541</sup>). Infatti, l'attivazione di detta sovranità spetta, semmai, e la Corte con l'ordinanza n. 99/2008 e poi in quelle successive lo ha precisato, alle amministrazioni comunali e provinciali che, con la loro richiesta, intendono avviare l'*iter* di modificazione territoriale. Una richiesta, però, che, a differenza di quanto avviene per il Comitato Promotore di un referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.*, non è finalizzata ad una decisione vincolante del corpo elettorale, bensì alla raccolta di un

---

(<sup>540</sup>) Cfr., L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, op. cit., p. 270.

(<sup>541</sup>) Si vedano le dubbie conclusioni cui perviene F. R. TRABUCCO, *L'impugnabilità in sede di conflitto di attribuzioni delle ordinanze di legittimità delle richieste referendarie di variazione territoriale, ex art. 132, comma 2, Cost., per violazione del diritto all'autodeterminazione della comunità locale*, op. cit., p. 3.

semplice parere nei confronti del Parlamento che resterà libero di concludere o meno il procedimento di variazione (<sup>542</sup>).

### **3.9. Gli enti locali territoriali interessati alla variazione territoriale come “poteri dello Stato”? Le ordinanze n. 264/2010 e n. 11/2011 della Corte costituzionale**

Nelle ordinanze n. 99 e n. 189/2008 della Corte costituzionale, di particolare interesse era un *obiter dictum* con cui il giudice dei conflitti, proprio per negare la legittimazione attiva del Comitato Promotore del referendum di variazione territoriale, ricordava che “l’iniziativa referendaria è attribuita dalla legge ai Comuni interessati”. In questo modo, secondo certa dottrina, veniva lasciata trasparire l’ammissibilità che conflitti tra poteri potessero essere sollevati anche dagli enti locali territoriali, incluse le Province (<sup>543</sup>), interessati al procedimento di distacco-aggregazione” (<sup>544</sup>) da una Regione ad un’altra. Si è già avuto modo di sottolineare, nei precedenti paragrafi, come il problema della configurabilità di soggetti esterni allo Stato-Apparato, quali “poteri” abilitati ad adire la Corte ai sensi dell’art. 134 Cost., è stato risolto dalla giurisprudenza in senso negativo con l’unica eccezione dei Comitati Promotori di referendum abrogativo ex art. 75 della Costituzione. Questi, infatti, sono stati considerati soggetti competenti a dichiarare definitivamente la volontà di quella frazione di corpo elettorale, costituita dai firmatari di una richiesta abrogativa. L’eccezione veniva motivata, fin dagli albori del contenzioso in materia

---

(<sup>542</sup>) Sul punto, ancora una volta, sia consentito rinviare a D. TRABUCCO, *Il delegato comunale (sia effettivo sia supplente) non costituisce potere dello Stato. A margine delle ordinanze n. 1/2009 en. 14/2009 Corte Cost.*, op. cit., p. 266.

(<sup>543</sup>) L’affermazione riportata nel testo delle ordinanze n. 99 e n. 189/2008 Corte cost. appare pianamente riferibile anche alle realtà provinciali: cfr., R. PINARDI, *Un nuovo potere esterno allo Stato-Apparato? Promotori di referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost.*, op. cit., p. 1184, nt. 22.

(<sup>544</sup>) Si esprime in questo modo, R. PINARDI, *Un nuovo potere esterno allo Stato-Apparato? Promotori di referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost.*, op. cit., p. 1184.

(<sup>545</sup>), rilevando come l'ordinamento conferisce la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statali in senso proprio, nei soli casi in cui le figure esterne all'organizzazione dello Stato esercitano poteri che rientrano nello svolgimento di più ampie funzioni, i cui atti finali sono imputati allo Stato-Autorità (<sup>546</sup>). Ora, se queste sono le condizioni generali individuate dalla Corte per derogare alla regola secondo la quale la identificazione dei poteri dello Stato va fatta in rapporto alla sola organizzazione statale, pare possibile, in base a quanto sostenuto da alcuni autori (<sup>547</sup>), ipotizzare un conflitto di attribuzioni sollevato da parte di Comuni e/o Province che avviano il procedimento di variazione territoriale. “In primo luogo, si sarebbe in presenza di una funzione pubblica costituzionalmente rilevante data dal diritto di iniziativa degli enti locali territoriali che intendono mutare la loro appartenenza regionale *ex art. 132, comma 2, Cost.* In secondo luogo, e la Corte nelle ordinanze sopra menzionate lo rilevava, l'esercizio di questo diritto è specificatamente regolato dalla legge n. 352/1970 (artt. 41 e ss.). In terzo luogo, non manca neppure il requisito della concorrenza con funzioni esercitate da organi statali in senso proprio, se è vero che il deposito della richiesta di referendum dà luogo prima alla necessità, per l'Ufficio centrale per il referendum, di esaminare la legittimità e poi al dovere, per il Presidente della Repubblica, in caso di esito positivo del controllo, di indire la consultazione popolare, per giungere, infine, all'atto finale che sancisce la possibile adozione della legge ordinaria, imputabile direttamente allo Stato-Apparato e funzionale a stabilire la migrazione dell'ente da una Regione ad un'altra” (<sup>548</sup>). Alla luce di queste premesse, si è giunti ad affermare che, con le ordinanze n. 99 e n. 189 del 2008, la Corte avrebbe riconosciuto in capo a Comuni e Province la qualifica di

---

(<sup>545</sup>) Ci si riferisce alla nota sentenza n. 69/1978 Corte cost.

(<sup>546</sup>) Si veda, in merito, l'ordinanza n. 380/1993 Corte cost. il cui testo integrale è reperibile nel sito *web www.giurcost.org*.

(<sup>547</sup>) Così, R. PINARDI, *Un nuovo potere esterno allo Stato-Apparato? Promotori di referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost.*, op. cit., pp. 1184-1186.

(<sup>548</sup>) Le considerazioni sono riprese da R. PINARDI, *Un nuovo potere esterno allo Stato-Apparato? Promotori di referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost.*, op. cit., p. 1185.

soggetti legittimati ad adire il giudice dei conflitti non per qualsivoglia problema circa l'esercizio delle loro attribuzioni costituzionali, ma limitatamente alla procedura di distacco-aggregazione descritta nell'art. 132, comma 2, Cost. <sup>(549)</sup>.

Sulla scia di questa "apertura" della Corte, alcuni Comuni della Provincia di Belluno che, in passato, avevano indetto il referendum di variazione territoriale con esito favorevole, avevano provveduto a sollevare direttamente conflitto di attribuzioni innanzi ai giudici di Palazzo della Consulta. I casi prospettati alla Corte costituzionale erano due. Il primo ricorso, presentato dal Comune di Livinallongo del Col di Lana e depositato in data 12 aprile 2010, era proposto contro il Consiglio dei Ministri <sup>(550)</sup>, la Camera dei Deputati, il Senato della Repubblica, i Presidenti di entrambe le Camere, nonché contro i deputati Karl Zeller, Gianclaudio Bressa ed il senatore Gianvittore Vaccari, per violazione dell'art. 132, comma 2, della Costituzione e dell'art. 45, comma 4, della legge 25 maggio 1970, n. 352. In particolare, il ricorrente lamentava che, nonostante il rituale svolgimento del referendum *ex art. 132, comma 2, Cost.*, concernente la proposta di distacco del Comune di Livinallongo del Col di Lana dalla Regione Veneto e la sua aggregazione (unitamente ad altri comuni) alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol con consultazione conclusasi in senso favorevole al suddetto distacco, il Ministro dell'Interno avrebbe lasciato inutilmente decorrere il termine di sessanta giorni per la presentazione del relativo disegno di legge di variazione territoriale regionale, così come previsto dall'art. 45, comma 4, della legge n. 352 del 1970; inoltre, sempre successivamente a tale termine, i deputati Karl Zeller e Gianclaudio Bressa, nonché il senatore Gianvittore Vaccari, avrebbero presentato alla rispettive Camere di appartenenza altrettante proposte di legge costituzionale ciascuna delle quali aventi ad oggetto "Distacco dei comuni di Cortina d'Ampezzo, di Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia dalla Regione Veneto e loro aggregazione alla Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol, ai sensi dell'art. 132, comma 2, della

---

<sup>(549)</sup> Sempre, a riguardo, R. PINARDI, *Un nuovo potere esterno allo Stato-Apparato? Promotori di referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost.*, op. cit., p. 1186.

<sup>(550)</sup> La lesione lamentata sarebbe individuabile nella forma dell'aggravamento della procedura legislativa posta in essere dal Consiglio dei Ministri attraverso la presentazione al Parlamento del disegno di legge governativo di variazione territoriale regionale avente natura costituzionale, anziché avente natura ordinaria in ossequio all'art. 45, comma 4, della legge n. 352 del 1970.

Costituzione”<sup>(551)</sup>). Queste condotte omissive e commissive avrebbero determinato, sempre secondo il punto di vista del ricorrente, la menomazione del diritto di iniziativa per la variazione territoriale regionale e di quello di autodeterminazione attribuiti al Comune dall’art. 132 Cost. Il secondo ricorso, invece, identico al precedente sia per le lesioni lamentate sia per l’individuazione dei soggetti che con i loro comportamenti le avrebbero causate, veniva presentato dal Comune di Colle Santa Lucia e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale in data 7 maggio 2010. La Corte affrontava i ricorsi prospettatele rispettivamente con l’ordinanza n. 264/2010 e con l’ordinanza n. 11/2011. In entrambe le pronunce, veniva dichiarato inammissibile il ricorso sia sotto il profilo soggettivo, escludendo che un ente locale potesse (e possa) essere riconosciuto quale “potere dello Stato” in quanto tale figura, pur essendo esterna all’organizzazione dello Stato, “non esercita un potere che rientra nello svolgimento di più ampie funzioni i cui atti finali possano essere imputati allo Stato-Autorità”, sia sotto il profilo oggettivo dal momento che i ricorrenti lamentavano la lesione delle proprie prerogative unicamente in relazione a fasi successive a quella concernente la celebrazione del referendum *ex art. 132, comma 2, Cost.*, alla quale ultima soltanto si riferiscono il diritto di iniziativa e di autodeterminazione dei Comuni.

Le conclusioni cui è pervenuta la Corte meritano consenso soprattutto per le difficoltà di giustificare, *de iure condito*, la legittimazione al conflitto di Province e Comuni. In dottrina, e lo si è visto in precedenza, c’è stato chi<sup>(552)</sup> ha proposto un’interpretazione estensiva del concetto di potere dello Stato al cui interno potrebbero essere ricondotti anche Comuni e Province, proprio in virtù della rilevanza costituzionale delle competenze loro attribuite e con particolare riferimento al procedimento di variazione territoriale. A tal proposito, tuttavia, pare lecito esprimere alcune perplessità fondate su tre ordini di motivi. Il primo: una evoluzione interpretativa del concetto di potere dello Stato, tesa a ricondurre all’interno di questa categoria anche gli enti locali territoriali, avrebbe l’effetto di “far rientrare dalla

---

<sup>(551)</sup> Sul punto, la lesione sarebbe consistita nella presentazione di un disegno di legge costituzionale e non ordinaria, determinando un aggravio della procedura legislativa propria della fonte costituzionale.

<sup>(552)</sup> Cfr., R. PINARDI, *Un nuovo potere esterno allo Stato-Apparato? Promotori di referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost.*, op. cit., pp. 1184-1186.

finestra ciò che il Costituente prima, ed il legislatore costituzionale poi, non hanno fatto entrare dalla porta”<sup>(553)</sup>; il secondo: dopo la revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione, il fatto che il novellato art. 114 accenni alla divisione della Repubblica costituita (e non più ripartita) in “*Stato, Regioni, Città Metropolitane e Comuni*”, sottolinea come oramai si “debba pensare ai vari elementi in maniera distinta e non in senso gerarchico” per cui il concetto di Stato non comprende più le articolazioni territoriali minori”<sup>(554)</sup>. Pertanto, se lo Stato non coincide più con la Repubblica ma ne rappresenta, al pari degli enti locali, una sua articolazione, l’argomento della avvenuta pari ordinazione di Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni operato dall’art. 114 Cost., può essere utilizzato al contrario ossia al fine di negare la qualifica di poteri dello Stato agli enti locali territoriali<sup>(555)</sup>. Terzo ed ultimo: se, come hanno messo in rilievo le ordinanze n. 264/2010 e n. 11/2011, la funzione, riconosciuta dall’art. 132, comma 2, Cost. a Comuni e Province di avviare il procedimento di variazione territoriale, si arresta alla fase di celebrazione del referendum, l’eventuale legge di variazione territoriale non può certamente definirsi l’atto conclusivo e finale di questa funzione. Infatti, se la legge di variazione costituisse l’esito finale dell’*iter* di modifica del territorio, si configurerebbe come un atto imposto o obbligato nel senso che una volta avviato il percorso per il passaggio ad altra Regione, questo deve concludersi con l’adozione della legge ad opera del Parlamento. Invece, come in più di un’occasione è stato ricordato, la “*legge della Repubblica*” si presenta quale frutto di una scelta libera e discrezionale dell’organo legislativo, anche in ragione del principio di autonomia delle Camere, inserendosi in un processo delicato di contemperamento della possibilità di mutamento di Regione degli enti locali, che hanno espresso il loro punto di vista con il referendum, con la dimensione nazionale e l’interesse generale

---

<sup>(553)</sup> Cfr., A. CELOTTO, *Verso la legittimazione del singolo cittadino a proporre conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. It.*, 2000, p. 1573.

<sup>(554)</sup> Così si esprime L. DE BERNANDIN, *Gli enti locali del Titolo V Parte II della Costituzione sono diventati poteri dello Stato?*, op. cit., pp. 3601-3602.

<sup>(555)</sup> Cfr., T. GIOVANNETTI, *I “soggetti esclusi” nei conflitti di attribuzione*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 46.

(<sup>556</sup>). Il procedimento, quindi, potrebbe esaurirsi con la celebrazione del referendum di variazione territoriale dal momento che, proprio per ragioni di interesse generale, il Parlamento potrebbe ritenere non conveniente procedere alla correzione morfologica. La legge di variazione, dunque, si presenta come discrezionale non solo quanto al contenuto (fermo restando che, in caso di adozione, deve concernere una fattispecie di distacco-aggregazione), ma anche quanto all'*an* (<sup>557</sup>). A nulla vale l'obiezione secondo la quale il procedimento di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione si configura come unitario. L'unitarietà, infatti, si riferisce al necessario susseguirsi delle varie fasi in vista della finalità che si intende raggiungere e perseguire, ma non ne toglie indipendenza ed autonomia. Nei singoli momenti della procedura di variazione, infatti, come è stato ricordato in apertura di capitolo, c'è sempre l'emergere di un dato e preciso valore da salvaguardare. Alla luce di queste valutazioni, non verrebbe soddisfatto il requisito, indicato dalla giurisprudenza costituzionale, per il quale una figura esterna dell'organizzazione statale rientra nel concetto di potere dello Stato e, come tale, legittimata a sollevare un conflitto di attribuzioni, quando esercita un potere che rientra nello svolgimento di più ampie funzioni, i cui atti finali possano essere imputati allo Stato-Autorità.

Una volta evidenziate le persistenti difficoltà che si frappongono al riconoscimento, in capo agli enti locali, della qualifica di poteri dello Stato nonché la posizione di chiusura della Corte costituzionale per la quale solo la modifica dell'art. 134 Cost. è l'unica strada percorribile per consentire l'accesso di Comuni e Province al giudizio costituzionale come parti ricorrenti o resistenti, resta da capire quale via è adatta, per le realtà locali territoriali, a tutelare le attribuzioni loro garantite dalla Costituzione. *Rebus sic stantibus*, due potrebbero essere le soluzioni per un tutela delle prerogative costituzionali di Comuni e Province, in particolare a tutela della legittimità della richiesta di avvio del percorso di modifica territoriale. La prima consiste nel ricorso alla giurisdizione comune nell'ambito della quale, è oramai pacifico, i giudici hanno il dovere di utilizzare non solo il parametro legale ma anche

---

(<sup>556</sup>) Cfr., sul punto, L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., p. 55.

(<sup>557</sup>) Cfr., M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, Jovene, 1971, p. 55.

quello costituzionale; la seconda <sup>(558)</sup> è prospettata dalla legge ordinaria dello Stato n. 131/2003 (la c.d. legge La Loggia) con riferimento all'impugnazione di leggi statali e regionali su impulso degli enti locali <sup>(559)</sup>. Si potrebbe, in quest'ottica, estendere il principio al settore dei conflitti intersoggettivi, ferme restando, peraltro, le perplessità espresse dalla dottrina in merito all'efficacia reale della tutela così accordata agli enti locali <sup>(560)</sup> ed alla circostanza che, qualora si attivi la Regione, deve comunque ravvisarsi, almeno secondo alcuni autori, una "saldatura funzionale" tra l'attribuzione costituzionale degli enti locali lesa e la sfera costituzionale delle competenze e delle funzioni proprie della Regione <sup>(561)</sup>. Da ultimo, poiché l'iniziativa alla variazione non si estende oltre la fase di celebrazione del referendum (ordinanze n. 264/2010 e n. 11/2011 Corte cost.), è logico ipotizzare che un eventuale conflitto di attribuzioni non potrà che avere ad oggetto l'ordinanza con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione dichiara

---

<sup>(558)</sup> L'ipotesi è avanzata da T. GIOVANNETTI, *I "soggetti esclusi" nei conflitti di attribuzione*, op. cit., p. 46.

<sup>(559)</sup> Ci si riferisce all'art. 9, commi 1 e 2, che così dispone: "L'articolo 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è sostituito dal seguente: Art. 31. – 1. La questione di legittimità costituzionale di uno Statuto regionale può, a norma del secondo comma dell'articolo 123 della Costituzione, essere promossa entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione. 2. Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale della Regione Siciliana, il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell'articolo 127, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione. 3. La questione di legittimità costituzionale è sollevata, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, dal Presidente del Consiglio dei Ministri mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato, entro i termini previsti dal presente articolo, al Presidente della Giunta regionale. 4. Il ricorso deve essere depositato nella cancelleria della Corte costituzionale entro il termine di dieci giorni dalla notificazione" (comma 1). 2. Il secondo comma dell'articolo 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è sostituito dal seguente: La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati" (comma 2).

<sup>(560)</sup> Sul tema, si vedano le riflessioni di C. PADULA, *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti esponenziali*, in *Le Regioni*, n. 4/2003, pp. 676-684. L'autore si dichiara scettico sulla possibilità di utilizzare il criterio dell'esponenzialità per interpretare in modo estensivo il concetto di sfera di competenza di cui all'art. 127, comma 2, Cost. a favore degli enti locali, ritenendo che detta sfera non può che essere intesa in senso tecnico come somma delle pubbliche potestà specificamente attribuite alle Regioni dalla Costituzione, non comprendendo quei poteri che sostanzialmente costituiscono svolgimento dell'ordinaria capacità di agire.

<sup>(561)</sup> Questo aspetto è sottolineato da A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, op. cit., p. 234.

illegittima la richiesta referendaria depositata. Sul punto, però, e lo si vedrà nel corso del paragrafo successivo, vi sono alcune difficoltà che rendono estremamente difficoltosa la percorribilità di questa strada a causa della problematicità dell'impugnazione di atti aventi natura giurisdizionale.

### **3.10. Il controllo di legittimità da parte dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione e la sua natura giuridica**

Depositata la richiesta del referendum di variazione territoriale nella cancelleria della Corte di Cassazione da parte dei delegati, inizia il controllo di legittimità da parte dell'Ufficio centrale per il referendum il quale, in base all'art. 12 della legge n. 352/1970, è composto “*dai tre Presidenti di sezione più anziani della Corte di Cassazione, nonché dai tre consiglieri più anziani di ciascuna sezione*”; il più anziano dei tre Presidenti presiede l'Ufficio (<sup>562</sup>), mentre gli altri due assumono le funzioni di Vice-Presidenti. Ai fini, poi, della validità delle deliberazioni dell'organo, è necessaria, secondo l'art. 12, comma 5, della legge n. 352/1970, la partecipazione del Presidente, o di uno dei Vice-Presidenti e di almeno sedici consiglieri (<sup>563</sup>).

Prima di considerare il modo con il quale si realizza il controllo di legittimità sulla richiesta di referendum *ex art.* 132, comma 2, della Costituzione, alcuni brevi cenni sulla qualificazione della natura dell'organo e, soprattutto, delle funzioni esercitate (<sup>564</sup>). In dottrina, si oscillava ed in parte si oscilla ancora oggi tra funzione

---

(<sup>562</sup>) Come ha rilevato M. LUCIANI, *Art. 75 Cost. La formazione delle leggi, Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zannichelli, 2005, p. 287, in assenza di precisazioni, pare di ritenere che il riferimento debba intendersi all'anzianità di ruolo anziché a quella d'età, la quale potrebbe, tuttavia, venire in considerazione nell'ipotesi in cui quella di ruolo sia pari.

(<sup>563</sup>) Questa composizione di cui all'art. 12, comma 5, della legge n. 352/1970 è stata introdotta dagli artt. 1 e 2 del decreto-legge 1 luglio 1975, n. 264, convertito in legge formale 25 luglio 1975, n. 351 (in G.U. n. 212 de 09 agosto 1975).

(<sup>564</sup>) In proposito, R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 31. L'autore ha ritenuto opportuno

giurisdizionale dell'organo e delle funzioni (<sup>565</sup>) e funzione amministrativa. Pur in presenza di un differente orientamento assunto dallo stesso Ufficio centrale, seppure in un'unica occasione nel 1994 (<sup>566</sup>), e di alcune difficoltà date dalla natura *sui generis* dell'organo e dell'intero procedimento referendario, la tesi della qualificazione giurisdizionale dell'organo e delle sue funzioni presenta solide fondamenta.

Quanto al profilo soggettivo, concernente cioè l'organo, va rilevata, innanzitutto, la composizione costituita interamente da magistrati. Secondo, però, alcuni autori, questo dato farebbe ricadere l'organo sotto il divieto d'istituzione di giudici speciali di cui all'art. 102, comma 2, Cost. (<sup>567</sup>). Tuttavia, la prevalente dottrina, che sostiene la natura giurisdizionale dell'organo, esclude che tale violazione sussista, ritenendo l'Ufficio centrale per il referendum configurabile come una sezione specializzata per materia della Corte di Cassazione. D'altronde, neppure la composizione "fluttuante" conseguente al già citato art. 12 della legge n. 352/1970, come modificato nel 1975, pare di per sé idonea a contraddire la tesi che si sta sostenendo. Infatti, come rilevato dallo stesso Ufficio centrale con l'ordinanza 13 novembre 1989, quello della fissità della composizione non è un canone di valore assoluto, essendo consentito al legislatore di stabilire un numero minimo di componenti per la regolare costituzione del collegio (<sup>568</sup>). Inoltre, lo stesso Consiglio

---

mantenere distinti il problema della natura soggettiva dell'organo da quello della natura oggettiva delle relative funzioni, spesso, invece, non chiaramente distinti nelle trattazioni in argomento.

(<sup>565</sup>) Su questa linea, R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, op. cit., p. 31 e ss e p. 36 e ss; M. LUCIANI, *Art. 75 Cost. La formazione delle leggi, Il referendum abrogativo*, op. cit., p. 289 e ss; F. SORRENTINO, *Effetti dell'abrogazione delle norme sottoposte a referendum*, in *Studi Parlam.*, n. 14/1971, p. 31; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 459 e ss.

(<sup>566</sup>) Ci si riferisce all'ordinanza del 29 marzo 1994, la quale espressamente negava la natura giurisdizionale dell'organo al fine di escludere la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in contraddizione con precedenti affermazioni dello stesso Ufficio Centrale (ordd. 25 e 26 maggio 1978, 2 e 15 dicembre 1980, in *Giur. Cost.*, I, 1978, p. 612 e ss e p. 616.). La dottrina, comunque, già prima del 1994, aveva sostenuto la tesi della possibilità, per l'Ufficio centrale, di sollevare questione di legittimità: cfr., in merito, G. M. SALERNO, *Il Referendum*, op. cit., p. 56).

(<sup>567</sup>) La tesi è sostenuta da C. CHIOLA, *I presentatori della richiesta di referendum*, in *Dir. Soc.*, n. 1/1973, p. 15 e ss.

(<sup>568</sup>) Per le considerazioni riportate ed il riferimento all'ordinanza 13 novembre 1989, si veda A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi ed il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, op. cit., p. 52, nt. 18.

di Stato, a sostegno di questa ricostruzione, ha espressamente definito l'Ufficio quale "unità organizzativa della Corte di Cassazione" (<sup>569</sup>).

Sotto, invece, il profilo delle funzioni, la tesi della natura giurisdizionale sembra, anche in questo caso, essere la più convincente, benché non siano mancate ricostruzioni che hanno tentato di qualificarle come amministrative o legislative. Assai poco convincente è stata la teoria, compiuta alcuni anni fa dai giudici amministrativi, i quali hanno sostenuto "l'assorbente natura legislativa del procedimento" (<sup>570</sup>), in cui il controllo dell'organo in esame si colloca nella posizione di permeare ogni fase dell'*iter* referendario. Si tratta di una posizione che, oltre ad essere affermata con qualche ambiguità e a porsi in contraddizione con precedenti affermazioni dello stesso organo (<sup>571</sup>), risulta alquanto ardita "perché finirebbe per attribuire una funzione legislativa ad un organo tecnico, non rappresentativo della volontà popolare e privo di qualunque riconoscimento costituzionale e, più in particolare, di qualunque attribuzione costituzionale in merito all'esercizio di funzioni legislative" (<sup>572</sup>). La dottrina, peraltro, ha già sottolineato ed ampiamente argomentato le proprie perplessità in merito, precisando, in modo pienamente condivisibile, come "la natura giuridica dell'atto, alla cui adozione è preordinato il procedimento, non può determinare anche la natura giuridica degli atti e delle attività endoprocedimentali, come evidente in ogni procedimento, a partire, ad esempio, da quello legislativo" (<sup>573</sup>). Per quanto concerne, infine, l'affermazione della natura amministrativa delle funzioni dell'Ufficio (<sup>574</sup>), essa incontra insuperabili difficoltà

---

(<sup>569</sup>) Si veda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 2 aprile 1997, n. 333, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1997, p. 1124.

(<sup>570</sup>) In questa direzione, si sono espressi il T.A.R. Lazio, sez. I, 20 novembre 1996, n. 2178, in *Giust. Civ.*, 1997, p. 1135 e la sentenza del Consiglio di Stato sopra richiamata.

(<sup>571</sup>) Si vedano le ordinanze dell'Ufficio centrale indicate in nota n. 576.

(<sup>572</sup>) Cfr., a riguardo, A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi ed il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, op. cit., p. 53.

(<sup>573</sup>) Si esprime così, M. LUCIANI, *Art. 75 Cost. La formazione delle leggi, Il referendum abrogativo*, op. cit., p. 276. In senso analogo anche R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, op. cit., p. 39.

(<sup>574</sup>) Su questa posizione, sebbene con accenti alquanto problematici, M. RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Milano, Giuffrè, 1993; A. FRANCO, *Raccolta ed autenticazione delle firme per la richiesta di referendum e procedimento di controllo presso l'Ufficio centrale*, in *Giur. Cost.*, 1981, p. 503 e F. R. TRABUCCO, *L'insindacabilità avanti il giudice*

anzitutto nella considerazione che esse concernono un accertamento di legittimità della richiesta di referendum, la quale “non può che essere espressione di un’attività giurisdizionale (e non certo amministrativa)”<sup>(575)</sup>. Del resto, dell’attività amministrativa non si ravvisano le forme tipiche, soprattutto con riferimento al tipo di provvedimento adottato (ordinanza motivata e notificata<sup>(576)</sup>) ed alle relative modalità d’impugnazione che sono sostanzialmente escluse<sup>(577)</sup>, a differenza di quanto avverrebbe se si trattasse di un provvedimento amministrativo sottoposto a tutela giurisdizionale a norma dell’art. 113, comma 1, della Costituzione, in base al quale “*contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa*”.

Gli ultimi elementi ricordati, quindi, non solo escludono che si tratti di una funzione amministrativa, ma paiono condurre alla conclusione che si tratti di una funzione giurisdizionale, come confermato anche dalla posizione di terzietà dell’organo, la cui funzione consiste nella “obiettiva applicazione, in posizione *super partes*, della legge al caso concreto”<sup>(578)</sup>, o meglio in “un’attività statale consistente nella determinazione neutrale del diritto vigente, operata con efficacia vincolante alla stregua di norme giuridiche”<sup>(579)</sup>.

---

*amministrativo degli atti adottati dall’Ufficio centrale per il referendum: tante incertezze per una comoda soluzione? Nota a T.A.R. Lazio, Sez. I, 9 gennaio-7 febbraio 2008, n. 1101, in Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza, n. 8/2008, pp. 944-956. Parla, invece, di un organo non giurisdizionale con funzioni miste e tipiche, alcune delle quali possono implicare operazioni interpretative senza che però l’Ufficio disponga di un potere interpretativo analogo, per natura ed estensione, a quello degli organi giurisdizionali M. TARUFFO, *I poteri dell’Ufficio centrale per il referendum in relazione a “modifiche sostanziali della legge oggetto del referendum”*, in *Referendum, Ordine pubblico, Costituzione*, Milano, Bompiani, 1978, pp. 125-126.*

<sup>(575)</sup> Cfr., ancora, A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi ed il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, op. cit., p. 53.

<sup>(576)</sup> Sulla non riconducibilità di questa ordinanza ai (limitati) provvedimenti amministrativi che assumono questa denominazione, si rinvia interamente a M. LUCIANI, *Art. 75 Cost. La formazione delle leggi, Il referendum abrogativo*, op. cit., p. 291.

<sup>(577)</sup> Sulla esclusione di forme di impugnazione dell’ordinanza, G. M. SALERNO, *Il Referendum*, op. cit., p. 213.

<sup>(578)</sup> Cfr., A. CHIAPPETTI, *L’ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 97.

<sup>(579)</sup> Si esprime in questo modo, A. MELONCELLI, voce *Giurisdizione (disciplina costituzionale della)*, in *Enc. Giur.*, Vol. XV, Roma, Treccani, 1989, p. 2.

Anche la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato si è espressa in termini di negazione della natura amministrativa dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, pur non giungendo ad affermarne pienamente quella giurisdizionale, lasciando così aperte alcune ambiguità proprio sulla esatta qualificazione dell'organo. In due recenti ed importanti pronunce dell'anno 2009<sup>(580)</sup> e dell'anno 2010<sup>(581)</sup>, i giudici di Palazzo Spada se, da un lato, hanno ritenuto che le ordinanze dell'Ufficio “sono provvedimenti emanati da un organo rigorosamente neutrale non nell'esplicazione di potere amministrativo per concreti scopi particolari di pubblico interesse, ma nella prospettiva della tutela dell'ordinamento generale dello Stato e della realizzazione di esso”<sup>(582)</sup>, dall'altro, pur ritenendo l'Ufficio “un'unità organizzativa della Corte di Cassazione, deputata allo svolgimento specifico dei compiti di controllo nel procedimento referendario ad essa demandati dalla legge, hanno qualificato le funzioni “come riconducibili alla nozione di funzioni pubbliche neutrali, ossia di carattere intermedio tra l'amministrazione e la giurisdizione ed espletate in posizione di terzietà e indipendenza”<sup>(583)</sup>. Nonostante gli interventi non chiarissimi da parte del giudice amministrativo, altri due dati, in aggiunta a quelli sopra evidenziati, contribuiscono ad affermare la qualificazione giurisdizionale dell'Ufficio centrale.

---

<sup>(580)</sup> Il riferimento è alla sentenza di Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3834. Il testo è reperibile in *Foro. Amm.*, n. 6/2009, pp. 1490-1492. Il ricorso veniva presentato avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, I sezione, n. 1101 del 7 febbraio 2008 (in *Foro. Amm.*, n. 2/2008, pp. 239-240) con la quale era stata dichiarata inammissibile per difetto di giurisdizione la richiesta di annullamento del provvedimento dell'Ufficio centrale per il referendum sulla proposta di distacco del Comune di San Michele al Tagliamento dalla Regione Veneto ed aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

<sup>(581)</sup> Il riferimento è alla sentenza di Consiglio di Stato, sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2552. Il testo è reperibile in *Foro. Amm.*, n. 5/2010, pp. 999-1000. Il caso, che aveva portato al pronunciamento del Consiglio di Stato, era dato dal ricorso avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione seconda *bis*, n. 2576 del 25 marzo 2008 con la quale era stato dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione il ricorso proposto per l'annullamento dei provvedimenti, tutti in data 12 aprile 2006, dell'Ufficio centrale per il referendum in merito ai referendum *ex art.* 132, comma 2, della Costituzione, tenutisi nei giorni 26 e 27 marzo 2006 per il distacco dei Comuni di Pramaggiore, Gruaro e Teglio Veneto per il distacco dalla Regione Veneto e la loro aggregazione alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

<sup>(582)</sup> Si veda il punto 2 della parte in *Diritto* della sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2552.

<sup>(583)</sup> Si veda, sempre, il punto 2 della parte in *Diritto* della sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2552.

Il primo è dato da una sentenza della Corte costituzionale, la n. 43/1982 <sup>(584)</sup>, nella quale il giudice delle leggi, pronunciandosi sulla costituzione, con leggi regionali, di un Ufficio centrale per il referendum presso le Corti d'Appello di Cagliari e Trento, ne ha dichiarato la non conformità alla Costituzione, in particolare all'art. 108, comma 1, della Carta <sup>(585)</sup>, in quanto “gli anzidetti organi sono preposti al controllo di ammissibilità delle richieste referendarie e distolti dai compiti istituzionali senza copertura di alcuna legge statale, dalla quale possa trarre giustificazione questa interferenza della legge regionale in un ambito che concerne struttura e funzioni dell'ordine giudiziario” <sup>(586)</sup>.

Il secondo, invece, è costituito dall'ordinanza n. 343/2003 della Corte costituzionale, nella quale è stato riconosciuto all'Ufficio la qualifica di giudice *a quo* e, come tale, competente a sollevare questione di legittimità avanti la Consulta. La Corte, dunque, con questa pronuncia, ha riconosciuto, in capo all'Ufficio, l'esercizio di funzioni giudicanti per la obiettiva applicazione della legge, pur trattandosi di organo estraneo all'organizzazione della giurisdizione in senso stretto ed istituzionalmente adibito a compiti di diversa natura <sup>(587)</sup>. E questo riconoscimento equivaleva ed equivale all'affermazione del carattere giurisdizionale dell'attività dell'organo <sup>(588)</sup> e dei provvedimenti da esso adottati.

E veniamo, ora, alle funzioni proprie dell'Ufficio <sup>(589)</sup> nel procedimento di variazione territoriale di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione. In base a quanto previsto dall'art. 43, comma 1, della legge n. 352/1970, il Collegio accerta che la richiesta di referendum “*sia conforme alle norme dell'art. 132 della Carta costituzionale e della legge, verificando, in particolare, che sia raggiunto il numero*

---

<sup>(584)</sup> Per il testo completo della sentenza, si rinvia al sito [webwww.giurcost.org](http://webwww.giurcost.org).

<sup>(585)</sup> Recita l'art. 108, comma 1, della Costituzione: “*Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge*”.

<sup>(586)</sup> Si veda il punto 6.2. del *Cons. in Dir.* della sentenza n. 43/1982 Corte cost.

<sup>(587)</sup> Si veda la sentenza n. 387/1996 Corte cost. il cui testo è consultabile all'indirizzo [webwww.giurcost.org](http://webwww.giurcost.org).

<sup>(588)</sup> Cfr., R. BIN-G: PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 445.

<sup>(589)</sup> Per un'analisi dettagliata delle funzioni dell'Ufficio nel caso di referendum di variazioni territoriali, si rimanda a R. PINARDI, *L'Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, op. cit., pp. 219-229.

*minimo prescritto delle deliberazioni depositate*". Si tratta di accertamenti che vengono effettuati prima della consultazione popolare al fine di "evitare la diseconomia di una pronuncia "a vuoto" del corpo elettorale" <sup>(590)</sup>. Con riferimento all'ipotesi di distacco-aggregazione di Comuni e Province <sup>(591)</sup>, l'Ufficio centrale deve accertare: in primo luogo, che il referendum di variazione territoriale abbia ad oggetto il passaggio di Comuni e/o Province da una Regione ad un'altra conformemente alla previsione della norma costituzionale; in secondo luogo, che siano osservate tutte le prescrizioni legislative attinenti al contenuto della deliberazione degli organi rappresentativi di Comuni e/o Province, alla forma della richiesta di referendum ed alle modalità e termini di deposito della deliberazione e della richiesta. Per questi aspetti, si rinvia a quanto già indicato nel paragrafo 3.4.

L'accertamento compiuto dall'Ufficio centrale si può concludere con l'adozione di un'ordinanza di legittimità che, conformemente all'art. 43, comma 2, della legge n. 352/1970, "*dev'essere immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica ed al Ministro dell'Interno, nonché al delegato che ha provveduto al deposito*", oppure con una ordinanza d'illegittimità della proposta di referendum territoriale. In questo secondo caso, è da ritenere, almeno secondo certa dottrina, "che la decisione dell'Ufficio debba essere preceduta dalla contestazione delle irregolarità accertate, secondo la procedura prevista dall'art. 12, comma 3, della legge di attuazione <sup>(592)</sup>. Questa tesi può essere sostenuta sulla base del rinvio generale operato dall'art. 47 l.cit. <sup>(593)</sup> alle norme che sono contenute nel Titolo

---

<sup>(590)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., p. 66.

<sup>(591)</sup> Nel caso, invece, di creazione di nuova Regione con un minimo di un milione di abitanti e di fusione di Regione esistenti, ipotesi contemplate nell'art. 132, comma 1, della Costituzione, il controllo dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione concerne: a) che il referendum di variazione territoriale abbia ad oggetto quanto indicato nel comma 1 dell'art. 132 della Costituzione; b) che sia rispettata la frazione minima (un terzo dei Comuni anche se la legge di attuazione, sul punto, come si è avuto occasione di rilevare, si distanzia dal dettato costituzionale; c) che, in caso di creazione di nuova Regione, sia rispettato il requisito minimo del milione di abitanti; d) che siano osservate le prescrizioni legislative attinenti contenuto delle deliberazioni consiliari, forma del referendum, modalità e termini di deposito delle deliberazioni e della richiesta.

<sup>(592)</sup> Recita l'art. 12, comma 3, della legge n. 352/1970: "*L'Ufficio centrale decide, con ordinanza, sulle legittimità della richiesta entro trenta giorni dalla sua presentazione. Esso contesta, entro lo stesso termine, ai presentatori le eventuali irregolarità*".

<sup>(593)</sup> Dispone l'art. 47 della legge n. 352/1970: "*Per quanto non previsto dal presente Titolo, si osservano, in quanto applicabili, le norme di cui ai Titoli I e II*".

primo della stessa legge e che riguardano il giudizio sulla legittimità delle richieste di referendum costituzionale”<sup>(594)</sup>.

La legge del '70 non prevede, però, né termini massimi entro i quali l'Ufficio centrale debba pronunciare l'ordinanza né, in caso di dichiarazione d'illegittimità, forme di reclami<sup>(595)</sup>, ma solo adeguate forme di pubblicità quali l'affissione all'albo della Corte di Cassazione e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale<sup>(596)</sup>. Proprio la mancanza di un espresso riferimento normativo ad una possibile impugnazione della ordinanza, ha condotto a concludere circa il carattere “definitivo” del provvedimento<sup>(597)</sup> e, come tale, non oggetto di alcun mezzo di gravame. L'unica soluzione ipotizzabile, appare, dunque, la via del ricorso per conflitto d'attribuzioni davanti alla Corte costituzionale. Ma chi può presentare il ricorso? Per le ragioni indicate nel corso dei precedenti paragrafi, il conflitto non può essere sollevato, né dai delegati comunali (effettivo e supplente), né dal Comitato Promotore, né direttamente da parte dei Comuni e delle Province. Si potrebbe ipotizzare un intervento ad opera delle Regioni, ma si riscontrano alcuni problemi d'individuazione circa l'interesse a sollevare il conflitto da parte delle stesse. In questa evenienza, tuttavia, un primo problema di non secondaria importanza è dato dalla problematicità della impugnabilità di atti, come le ordinanze dell'Ufficio Centrale, aventi natura giurisdizionale<sup>(598)</sup>. La prima giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti di attribuzione concepiva il conflitto unicamente in termini di *vindicatio potestatis* (conflitto da usurpazione); di qui, l'impossibilità per le Regioni di rivendicare una competenza della quale, indiscutibilmente, non erano (e non sono) titolari. Tuttavia, con la progressiva articolazione delle tipologie del conflitto ed, in particolare, con

---

<sup>(594)</sup> Questa tesi è sostenuta da R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, op. cit., p. 228.

<sup>(595)</sup> Cfr., G. M. SALERNO, *Il Referendum*, op. cit., p. 213.

<sup>(596)</sup> Dispone l'art. 43, comma 3, della legge n. 352/1970: “L'ordinanza che dichiara illegittima la richiesta è affissa all'albo della Corte di Cassazione e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica”.

<sup>(597)</sup> Cfr., A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi ed il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, op. cit., pp. 53-54, nt. 24.

<sup>(598)</sup> Cfr., in merito, G. GEMMA, *Impugnabilità in sede di conflitto di attribuzioni di ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum che dichiarino legittime richieste referendarie*, in AA. VV. *Studi in onore di A. Pensavecchio Li Bassi*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 467 e ss.

L'affermazione dei conflitti da menomazione, le controversie costituzionali tra Stato e Regioni su atti giurisdizionali hanno cominciato a configurarsi come speciali conflitti giudicabili dalla Corte (<sup>599</sup>). Quanto all'estensione e, quindi, al limite del sindacato della Corte, i giudici di Palazzo della Consulta hanno preliminarmente evidenziato che un conflitto avente ad oggetto atti di natura giurisdizionale non può ergersi ad anomalo giudizio di appello rispetto a decisioni rese da organi giurisdizionali. Conseguentemente, la Corte, utilizzando, fin dalle sentenze n. 30 e n. 31 del 1980 (<sup>600</sup>), la distinzione tra "limite interno" e "limite esterno", ha ritenuto che la Regione non possa lamentare la commissione di eventuali *errores in iudicando* (<sup>601</sup>), potendo unicamente far valere, se del caso, un difetto assoluto di giurisdizione (<sup>602</sup>). Questo atteggiamento restrittivo della Corte lascia, però, prive di tutela quelle sfere di attribuzioni costituzionali che risultano lese da una pronuncia dell'Ufficio centrale per il referendum. Pertanto, se è vero che, il giudice dei conflitti, oramai da tempo, ha legittimato la piena configurabilità dei conflitti per menomazione, è altrettanto vero che, su questa scia, "ha ammesso l'esistenza di un conflitto ogniqualvolta risultino menomate le attribuzioni che un determinato soggetto si vede riconosciute dalla Costituzione e, al tempo stesso, non siano previsti meccanismi di tutela in sede di giurisdizione costituzionale" (<sup>603</sup>). In passato, comunque, la Corte ha, in alcune occasioni, esercitato un controllo piuttosto penetrante sull'atto impugnato, dando l'impressione di superare il dogma dell'insindacabilità del modo di esercizio del

---

(<sup>599</sup>) Così, L. MEZZETTI-M. BELLETTI-E. D'ORLANDO-E. FERIOLI, *La giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 2007, p. 514. La prima pronuncia in questa direzione è la sentenza n. 66/1964 della Corte costituzionale, il cui testo è consultabile nel sito [webwww.giurcost.org](http://webwww.giurcost.org).

(<sup>600</sup>) Per il testo delle sentenze, si veda il sito [webwww.giurcost.org](http://webwww.giurcost.org). Le pronunce richiamano, a loro volta, le sentenze n. 289/1974 e n. 81/1975 Corte cost. sempre consultabili nel sito indicato.

(<sup>601</sup>) In merito, si prendano in esame le sentenze: sent. n. 29/2003 Corte cost., sent. n. 276/2003 Corte cost. e sent. n. 2/2007 Corte cost. Il testo integrale delle pronunce citate è consultabile nel sito [webwww.giurcost.org](http://webwww.giurcost.org).

(<sup>602</sup>) Si vedano, in questo senso, le sentenze: sent. n. 285/1990 Corte cost., sent. n. 99/1991 Corte cost., sent. 357/1996 Corte cost. Il testo integrale è consultabile nel sito [web www.giurcost.org](http://webwww.giurcost.org).

(<sup>603</sup>) Cfr., F. R. TRABUCCO, *L'impugnabilità in sede di conflitto di attribuzioni delle ordinanze di legittimità delle richieste referendarie di variazione territoriale, ex art. 132, comma 2, Cost., per violazione del diritto all'autodeterminazione della comunità locale*, op. cit., p. 8. Su questa stessa linea, F. SORRENTINO, *L'equilibrio istituzionale fra poteri e la sua garanzia giurisdizionale*, in L. LUATTI (a cura di), *L'equilibrio tra poteri nei moderni ordinamenti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 62 e ss.

potere giurisdizionale <sup>(604)</sup> e sottolineando l'erronea valutazione dell'organo all'atto di adozione della pronuncia.

Un secondo problema è rappresentato dalle motivazioni che spingono le Regioni a sollevare il conflitto. Si tratta, come già anticipato, di una questione di non facile soluzione. È noto, infatti, “che la Regione è legittimata ad agire per conflitto solo se dimostra il proprio interesse al ricorso, ossia l'attualità della lesione della propria sfera di competenza e l'idoneità del ricorso a ripristinare l'assetto costituzionale delle attribuzioni” <sup>(605)</sup>. Ma è stata la stessa Corte costituzionale ad aprire uno spiraglio per una prospettazione più ampia dei motivi di ricorso per conflitto. Ci si riferisce a quelle sentenze <sup>(606)</sup> che hanno fatto perno sulla qualificazione della Regione come “ente esponenziale” della comunità insediata all'interno del territorio regionale <sup>(607)</sup>. In questa prospettiva, allora, si potrebbe sostenere che la Regione, nella quale sono insediati gli enti che hanno avviato la procedura di distacco-aggregazione, dispone dell'interesse affinché le collettività locali che si trovano nel suo ambito territoriale, possano esercitare il loro diritto all'autodeterminazione nel senso specificato nel capitolo precedente. Si tratta, comunque, di una valutazione politica della Regione e, come tale, rimessa alla sua discrezionalità. Se, poi, si volesse estendere ai conflitti intersoggettivi il principio valido per le impugnazioni in via d'azione di cui all'art. 32, comma 2, della legge n. 87/1953 <sup>(608)</sup>, ossia che il Consiglio delle autonomie locali, previsto all'art. 123, comma 4, Cost., propone alla Giunta regionale di sollevare questione di legittimità

---

<sup>(604)</sup> Cfr., le sentenze n. 183/1981 e n. 226/1999 Corte cost. Il testo completo è reperibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>(605)</sup> Cfr., R. BIN, *La Corte si oppone all'uso politico del conflitto di attribuzioni*, in *Le Regioni*, n. 6/1998, pp. 1508-1511.

<sup>(606)</sup> Si vedano, a titolo esemplificativo, la sentenza n. 829/1988 Corte cost., la sentenza n. 276/1991 Corte cost. e la sentenza n. 251/1993 Corte cost. Il testo integrale delle pronunce è reperibile nel sito [web www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>(607)</sup> Sul punto, sempre, R. BIN, *La Corte si oppone all'uso politico del conflitto di attribuzioni*, op. cit., pp. 1508-1511.

<sup>(608)</sup> Recita l'art. 32, comma 2, della legge n. 87/1953: “*La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati*”.

nei confronti di una legge statale <sup>(609)</sup>, resterebbe il problema di trovare quella saldatura funzionale tra enti e Regione, nel senso che dovrebbe comunque riscontrarsi una lesione anche della sfera competenziale della Regione e non solo degli enti locali territoriali coinvolti.

### 3.11. L'indizione del referendum di variazione territoriale

Concluso l'accertamento di legittimità, si apre la fase dell'indizione del referendum che viene effettuata *ex art. 44, comma 1, della legge n. 352/1970* “*con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro tre mesi dall'ordinanza che dichiara la legittimità della richiesta, per una data di non oltre tre mesi da quella del decreto*”; data, continua sempre l'art. 44, al comma 2, “*che può essere ritardata di oltre un anno, allo scopo di far coincidere la convocazione degli elettori per detto referendum con quella per il referendum costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione*”. La *ratio* di questa ultima disposizione è impervia. La si è rinvenuta “nell'esigenza di evitare l'insorgere di fenomeni di assenteismo degli elettori, che potrebbero derivare da reiterate chiamate alle urne” <sup>(610)</sup>; ma non si comprende, allora, “perché l'esigenza non sia stata soddisfatta pienamente, estendendo la coincidenza alle elezioni (politiche ed amministrative) ed al referendum abrogativo, posto che non c'è incompatibilità tra i referendum territoriali e queste attività e pronunce del corpo elettorale” <sup>(611)</sup>. Proprio la contraddittorietà della norma fa propendere la dottrina per la sua illegittimità costituzionale, “in quanto la sospensione da essa prevista pone un irragionevole ostacolo all'iniziativa referendaria ed aggrava arbitrariamente il complessivo

---

<sup>(609)</sup> Cfr., B. DI GIACOMO RUSSO, *La difesa costituzionale delle autonomie locali*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 173.

<sup>(610)</sup> Cfr. E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, op. cit., p. 250.

<sup>(611)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., pp. 70-71.

procedimento di variazione territoriale”<sup>(612)</sup>. La Corte, però, almeno fino ad ora, non è ancora stata investita del problema.

### **3.12. Il referendum di variazione territoriale: aspetti generali**

Con l’espressione “referendum di variazione territoriale”, o “referendum per le modificazioni territoriali delle Regioni”, ci si “riferisce a quelle “*interpellationes*” preventive e dirette delle popolazioni interessate che, a norma dell’art. 132 Cost., costituiscono il presupposto necessario per ogni modificazione territoriale delle Regioni”<sup>(613)</sup>.

Due sono le ipotesi di referendum che rientrano all’interno di questa categoria. La prima, contemplata all’art. 132, comma 1, della Costituzione, attiene alla fusione di Regione esistenti o alla creazione di nuove Regioni. In questo caso, la consultazione popolare s’inserisce, come atto prodromico, in un procedimento ascensionale destinato a concludersi, eventualmente, con una legge di revisione della Costituzione modificativa dell’art. 131 della Carta (ove, appunto, è contenuta l’elencazione delle Regioni in cui è ripartito il territorio della Repubblica). La seconda, invece, si riferisce al passaggio di Province e Comuni da una Regione ad un’altra e la consultazione referendaria si pone quale atto prodromico per l’emanazione di un atto legislativo statale il quale, per il fatto di non modificare il numero delle Regioni esistenti, ma soltanto il loro ambito territoriale, viene ad assumere la forma della legge ordinaria dello Stato.

Si può, tuttavia, osservare, fin da queste considerazioni introduttive, che le due figure di referendum, pur differenziandosi tra loro per il tipo di modificazione territoriale cui fanno riferimento e, conseguentemente, per la natura del

---

<sup>(612)</sup> Ancora, sul punto, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., pp. 70-71.

<sup>(613)</sup> Cfr., E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, op. cit., p. 243; Sulla stessa linea, V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, op. cit., p. 237.

procedimento legislativo in cui si inseriscono, presentano aspetti pressoché identici. Infatti, da una parte si “pongono come necessari presupposti di manifestazioni di volontà statuale, quali sono, appunto, le leggi modificative del territorio delle Regioni” <sup>(614)</sup>, dall’altra, e lo si cercherà di dimostrare nel corso dei prossimi paragrafi, entrambi vanno ricondotti alla categoria del referendum consultivo in quanto, sotto il profilo della logica del sistema, è identica la situazione nella quale sono inseriti <sup>(615)</sup>: la modifica del territorio regionale.

Nell’ipotesi specifica di questa trattazione, concernente il distacco-aggregazione di Comuni e Province da una Regione ad un’altra, l’art. 44, comma 3, delle legge di attuazione n. 352/1970 stabilisce che il referendum sia “*indetto, sia nel territorio della Regione dalla quale le Province o i Comuni intendono distaccarsi, sia nel territorio della Regione alla quale le Province o i Comuni intendono aggregarsi*”. Di recente, però, dopo l’intervento della Corte Costituzionale con la sentenza n. 334/2004, che ha individuato le popolazioni interessate unicamente in quelle dei Comuni e/o delle Province che sono direttamente interessati alla modifica territoriale, si è venuto a creare un contrasto tra un parametro costituzionale *supervenienti* e la regola legislativa di cui all’art. 44, comma 3, della legge n. 352/1970, con conseguente abrogazione di quest’ultima disposizione normativa “per la pratica e diretta impossibilità di obbedire contemporaneamente a tale regola ed al precetto costituzionale sopravvenuto” <sup>(616)</sup>. In concreto, quindi, i referendum celebrati sino ad oggi si sono sempre svolti nel territorio della Regione dalla quale il Comune o i Comuni, oppure la Provincia, o le Province intendono staccarsi <sup>(617)</sup>.

Nel corso dei prossimi paragrafi, saranno analizzate le diverse soluzioni, elaborate dalla dottrina, circa la qualificazione giuridica del referendum.

---

<sup>(614)</sup> Cfr., E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, op. cit., p. 245.

<sup>(615)</sup> Cfr., C. CARBONE, voce *Referendum*, op. cit., p. 1110.

<sup>(616)</sup> Cfr., R. PINARDI, *L’iniziativa del referendum per il distacco – aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, op. cit., p. 3786.

<sup>(617)</sup> Cfr., M. L. SCHIAVANO, *Variazioni territoriali delle Regioni*, op. cit., p. 201.

### **3.13. Il referendum di variazione territoriale come atto di controllo: critica**

Una prima tesi sostenuta dalla dottrina <sup>(618)</sup> attribuisce al referendum di variazione territoriale di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione, “una funzione di controllo tecnico-giuridico (preventivo e di merito) sulla congruità della proposta legislativa avanzata dagli organi rappresentativi rispetto all’interesse delle popolazioni” <sup>(619)</sup>. In altri termini, la richiesta dei Consigli comunali e/o provinciali è un atto d’iniziativa legislativa che sortisce il suo effetto quando la proposta di legge, nella quale si sostanzia, venga approvata dal corpo elettorale, ossia valutata dagli elettori come confacente al loro proprio interesse. La mancata approvazione della proposta viene considerata alla stregua di una misura sanzionatoria dell’esito negativo del controllo, con conseguente effetto preclusivo del corso ulteriore del procedimento.

Si tratta di una posizione che lascia adito ad alcune perplessità. Innanzitutto, parte dall’assunto secondo il quale l’iniziativa alla variazione (*rectius*: al referendum) di Comuni e Province sarebbe di natura legislativa. Diverse ragioni, già illustrate nel corso del paragrafo 3.3., hanno portato a concludere circa il carattere non legislativo dell’iniziativa che la Costituzione riconosce in capo alle amministrazioni comunali e provinciali.

In secondo luogo, l’oggetto della consultazione, stando anche alla prassi dei referendum celebrati dal 2005 ad oggi, non sarebbe la verifica della congruità della proposta di variazione all’interesse degli elettori, ma “l’autoidentificazione

---

<sup>(618)</sup> Per uno spunto in questo senso, F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, IV, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 182. Secondo, invece, E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, op. cit., pp. 259-260, le pronunzie delle popolazioni interessate, pur esprimendo assenso o dissenso sulla proposta di modificazione avanzata dagli enti locali legittimati, non sono riconducibili agli schemi dell’approvazione in senso tecnico e, quindi, all’atto di controllo; ciò per la mancanza di un “paradigma preesistente ed immutabile di raffronto, che pur sempre caratterizza il controllo, anche se di merito”.

<sup>(619)</sup> La tesi è riportata da M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., p. 87.

territoriale” delle popolazioni direttamente interessate <sup>(620)</sup>. Del resto, non solo l’interesse degli elettori può venire rappresentato dai Consigli comunali e/o provinciali che avanzano la richiesta, ma rimangono escluse dalla consultazione referendaria le popolazioni indirettamente interessate o controinteressate, tutelate mediante il parere dei Consigli regionali. Come a dire: “l’interesse alla variazione per un verso è parzialmente sussistente e conoscibile già prima del referendum, e per altro verso non è interamente accertato nemmeno dal referendum” <sup>(621)</sup>; pertanto, la consultazione non può rispecchiare l’interesse delle popolazioni, a vario titolo, coinvolte, costituendo solo lo strumento di un più stretto raccordo tra Consigli comunali e/o provinciali e popolazioni direttamente amministrate <sup>(622)</sup>.

Infine la tesi resta sguarnita proprio sul versante della relazione con la legge, dal momento che il legislatore “rimane libero sul se e sul come provvedere alla proposta di ristrutturazione delle comunità regionali” <sup>(623)</sup>. Libero nel *quomodo*, il legislatore finisce per acquistare un’iniziativa che può avere un contenuto diverso da quello che lo stesso corpo elettorale ha approvato.

---

<sup>(620)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., p. 81 e ss.

<sup>(621)</sup> Il rilievo è mosso da M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., p. 88.

<sup>(622)</sup> Cfr., in merito, M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza dell’ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1389.

<sup>(623)</sup> Cfr., M. SCUDIERO, *Il referendum nell’ordinamento regionale*, op. cit., p. 55.

### **3.14. Il referendum di variazione territoriale come atto di iniziativa legislativa: critica**

Una seconda opinione dottrinale è quella che iscrive il referendum di variazione territoriale nella fase dell'iniziativa e collega l'atto da esso risultante alla deliberazione legislativa al fine di renderne possibile l'adozione, qualora, in caso di esito positivo della consultazione, il legislatore decidesse di deliberare su di esso. Si tratta di una tesi a sua volta declinabile in due distinte ricostruzioni.

Da una parte, c'è chi, tenendo distinta la richiesta di variazione territoriale proveniente dai Consigli comunali e/o provinciali dalla richiesta di referendum, considera la prima come un'iniziativa legislativa vera e propria ed individua l'oggetto della consultazione popolare nella proposta legislativa, qualificando l'atto scaturente dal referendum quale condizione sospensiva dell'efficacia dell'iniziativa stessa<sup>(624)</sup> e, quindi, dell'intero procedimento di variazione territoriale; dall'altra, si trovano quegli autori per i quali la deliberazione degli organi rappresentativi si configura come richiesta di referendum ma, non ravvisando una previa o concomitante iniziativa legislativa, attribuiscono all'esito referendario la capacità di avviare il procedimento legislativo<sup>(625)</sup>.

Queste due ricostruzioni incontrano dei limiti. Nel primo caso si parte dal presupposto che la richiesta di variazione territoriale sia equiparabile ad un'iniziativa legislativa ma, per gli aspetti già messi in evidenza, la tesi non può trovare fondamento. Inoltre, essa considera l'atto scaturente dalla consultazione referendaria

---

<sup>(624)</sup> Sembra essere questa la posizione di E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, op. cit., p. 246. *Contra*, in modo problematico, V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, op. cit., p. 459, nt. 1 secondo il quale, attraverso il referendum, il corpo elettorale pone in essere una dichiarazione di approvazione della proposta, ma non tale da comportare alcuna efficacia sospensiva.

<sup>(625)</sup> Cfr., in questa direzione, F. PERGOLESI, *Diritto Costituzionale*, Vol. I, Padova, Cedam, 1968, p. 265; R. BIAGI GUERRINI, *I modelli del referendum statale come limite ai referendum regionali*, in *Giur. Cost.*, n. 1/1978, p. 843 secondo la quale la richiesta dei Consigli comunali e/o provinciali non "è già un'iniziativa legislativa: è soltanto suscettibile di diventarlo solo se la volontà del corpo elettorale che ha partecipato alla votazione è ad essa favorevole"; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 727; G. D'ORAZIO, *In tema di variazioni del territorio regionale*, op. cit., p. 695 e ss.

quale condizione sospensiva circa il proseguo dell'*iter* di variazione territoriale. In realtà, l'esito della consultazione si limita a dare rilievo solamente al punto di vista delle popolazioni interessate, offerto al legislatore statale assieme al parere dei Consigli regionali, quale apporto conoscitivo alla decisione dell'organo attivo, ossia il Parlamento <sup>(626)</sup>. Secondo Palazzo della Consulta, se il diritto d'iniziativa al distacco-aggregazione non si riferisce, come indicato nelle ordinanze n. 264/2010 e n. 11/2011, alle fasi successive la data di celebrazione del referendum <sup>(627)</sup>, dal momento che verrebbe compromessa e non garantita l'autonomia dei Consigli regionali nell'adozione del parere e quella del Parlamento nel dare conclusione o meno al procedimento di variazione territoriale, l'esito del referendum non potrà disporre di alcuna efficacia sospensiva sul proseguo dell'*iter*. Il Parlamento, infatti, potrà dar seguito alla variazione anche in caso di esito negativo, poiché la *ratio* del procedimento di cui all'art. 132, comma 2, Cost. vieta correzioni morfologiche del territorio regionale in assenza del momento di espressione del punto di vista delle popolazioni interessate, ma non anche in ragione della natura (favorevole o non favorevole all'aggregazione) della manifestazione di volontà posta in essere. Si tratta di una conseguenza che, se sembra eccessivo ricondurre alle citate pronunce della Corte, trova, però, la sua giustificazione nella necessità di salvaguardare l'interesse generale sul quale l'organo legislativo, una volta avviato l'*iter*, non può esimersi dal valutare, potendovi, infatti, essere motivazioni di ordine pubblico legittimanti a dare conclusione al procedimento il quale, se venisse precluso l'intervento parlamentare, potrebbe non trovare alcuna forma di tutela ed attuazione.

Nel secondo caso, invece, si considera l'atto risultante dal referendum dotato dei caratteri propri dell'iniziativa delle leggi <sup>(628)</sup>, ma, per i motivi sopra elencati, esso si presenta in maniera profondamente diversa.

---

<sup>(626)</sup> Cfr., G. CORREALE, voce *Parere*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 676 e ss.

<sup>(627)</sup> Si veda il *Cons. in Dir.*, dell'ordinanza n. 264/2010 Corte cost. ed il *Cons in Dir.*, dell'ordinanza n. 11/2011 Corte cost.

<sup>(628)</sup> In senso contrario, sembrerebbe S. CARBONARO, *Il referendum nella Costituzione e negli Statuti delle Regioni speciali*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, Cedam, 1972, p. 162 secondo il quale, la richiesta degli organi degli enti territoriali ed il consenso espresso dal corpo elettorale si configurano come un provvedimento composto da due volontà sostanziati una iniziativa legislativa da rimettere all'organo attivo della funzione.

### **3.15 Il referendum di variazione territoriale come atto avente natura deliberativa: critica**

Una terza ricostruzione dottrinale ritiene il referendum di variazione territoriale come atto avente natura deliberativa, intesa, cioè, come “una manifestazione di volontà del corpo elettorale locale circa la proposta di modifica territoriale”<sup>(629)</sup>. A tal proposito, è stato rilevato che, sia nell’ipotesi di cui al comma 1 dell’art. 132, sia in quella del comma 2, l’effetto giuridico proprio dell’esito positivo della consultazione sarebbe quello “integrativo”, nel senso che la deliberazione referendaria conclusiva, esprime la volontà popolare positiva integrerebbe il procedimento decisionale pubblico volto all’inserimento delle predette disposizioni nell’ordinamento giuridico, ed in particolare perfezionerebbe l’atto di iniziativa del procedimento modificativo<sup>(630)</sup>. In altri termini, l’eventuale contenuto della legge di variazione non può che essere determinato dall’oggetto sottoposto alla consultazione popolare la quale, in un certo senso, traccia le finalità dell’intervento legislativo sul piano della modifica territoriale. Il Parlamento, dunque, qualora decidesse di approvare la legge, lo dovrebbe fare nella direzione indicata dal corpo elettorale locale in sede di referendum<sup>(631)</sup>. Al contrario, l’effetto giuridico dell’esito negativo della consultazione, in cui la maggioranza del corpo votante si esprime negativamente rispetto alla proposta, sarebbe quello “preclusivo”, poiché la deliberazione popolare negativa precluderebbe la legittima prosecuzione del procedimento modificativo in quanto renderebbe incompleto ed invalido l’atto di iniziativa del procedimento medesimo<sup>(632)</sup>. La tesi qui espressa può essere vista

---

<sup>(629)</sup> Cfr., L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., p. 61.

<sup>(630)</sup> Cfr., G. M. SALERNO, *Il Referendum*, op. cit., p. 210.

<sup>(631)</sup> Cfr., S. MABELLINI, *La prima esperienza di variazione territoriale delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 5/2010, pp. 3982-398.

<sup>(632)</sup> Sulla tesi del referendum di variazione quale atto di natura deliberativa con effetti diversificati in caso di esito positivo della consultazione ed in caso di esito negativo, si veda G. M. SALERNO, voce *Referendum*, op. cit., p. 250. Sempre sulla tesi del referendum avente efficacia integrativa o preclusiva dell’atto di iniziativa legislativa, si vedano anche R. NANIA, *Il referendum nella normativa*

come una evoluzione di quella enunciata nel corso del paragrafo precedente, in quanto sottende l'idea che l'esito del referendum si possa considerare condizione sospensiva dell'efficacia dell'intera procedura delineata dall'art. 132, comma 2, della Costituzione. Ci sono, però, due differenze. Infatti, da un parte, nella tesi precedente, non si entrava a qualificare esattamente l'atto scaturente dal referendum di variazione territoriale, che invece qui viene definito come una manifestazione di volontà del corpo elettorale rappresentante il contenuto minimo, nell'ipotesi di esito favorevole, della eventuale legge di variazione territoriale, dall'altra si accentua di più il rapporto tra referendum e legge di modifica, diversamente dalla teoria del precedente paragrafo, ove si metteva maggiormente in rilievo la stretta connessione tra referendum e l'iniziativa degli enti locali territoriali interessati. Da ultimo, la tesi qui esposta, diversamente dalla precedente, non contiene alcun riferimento alla qualificazione legislativa dell'iniziativa dei Comuni e/o delle Province.

Tre i rilievi critici che è possibile muovere. Il primo concerne l'effetto del referendum in caso di esito positivo. In base alla sentenza n. 334/2004 della Corte costituzionale, il fatto che il corpo elettorale locale si sia espresso a favore delle modifica territoriale “non vincola il legislatore statale alla cui discrezionalità compete determinare l'effetto di distacco-aggregazione”<sup>(633)</sup>. Il legislatore, dunque, non solo rimane libero circa l'adozione o meno della legge di variazione, ma anche, sulla base di quanto lasciato intendere dalla pronuncia del giudice delle leggi, riguardo le modalità determinative dell'effetto proprio della variazione. Del resto, nell'ipotesi contraria, l'organo legislativo non sarebbe più in grado di valutare, in piena autonomia, l'interesse alla correzione morfologica con il più generale interesse pubblico. La tesi in discussione, invece, sostenendo la natura “integrativa” del referendum rispetto alla deliberazione legislativa, presuppone che il contenuto della “*legge della Repubblica*” non costituisca il risultato del libero confronto in sede parlamentare tra istanze localistiche e interesse della intera collettività, ma che esso sia già precostituito e predeterminato dall'atto scaturente dalla consultazione

---

*regionale*, in *Giur. Cost.*, II, 1974, p. 2806 e M. VOLPI, voce *Referendum nel Diritto Costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. XII, Torino, Utet, 1997, p. 518. Parla espressamente di referendum autorizzativo rispetto all'iniziativa legislativa, M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, op. cit., p. 258.

<sup>(633)</sup> Cfr., il punto 2.1. del *Cons. in Dir.* della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

referendaria nel caso in cui l'Assemblea legislativa volesse dare conclusione al procedimento. Il risultato del referendum, invece, alla luce della recente giurisprudenza costituzionale (ordinanze n. 264/2010 e n. 11/2011), non si spinge oltre la fase dell'iniziativa alla variazione; il che lascerebbe intendere che il legislatore rimanesse libero "sul se e sul come provvedere alla proposta di ristrutturazione delle comunità regionali" <sup>(634)</sup>. Da ultimo, la tesi in oggetto non accenna all'apporto conoscitivo offerto dal parere dei Consigli Regionali che, in sede di eventuale approvazione della legge, non può non essere conosciuto da parte delle due Camere, poiché esprime la prospettiva delle popolazioni indirettamente interessate o controinteressate alla variazione territoriale.

Il secondo riguarda l'effetto del referendum in caso di esito negativo. L'affermazione che, nell'evenienza in cui il corpo elettorale si pronunci contro la proposta di modifica territoriale, l'esito impedisca la prosecuzione dell'*iter* di variazione, poiché viene reso invalido l'atto d'iniziativa, lascia aperti alcuni dubbi. Se l'iniziativa alla modifica di appartenenza regionale da parte di Comuni e Province trova la sua massima espressione nella celebrazione del referendum di variazione territoriale e non produce effetti giuridici sulla fase successiva che vede interessati le Regioni ed il Parlamento, pena il venir meno, per quest'ultimo, del suo ruolo di garante dell'interesse generale, a maggior ragione questo principio deve valere per l'esito (favorevole o non favorevole) del referendum che, di quell'iniziativa, ne è l'atto conclusivo. Ne consegue, allora, che non può essere affermata nessuna interruzione della procedura di variazione e, pertanto, il Parlamento, una volta avviata la stessa, rimane libero di dare conclusione positiva alla stessa, essendogli solo precluso di procedere a modificazioni territoriali in assenza dell'espressione del punto di vista delle popolazioni interessate, ma non anche in base al risultato della consultazione <sup>(635)</sup>. Inoltre, poiché questo si concreta in un parere obbligatorio, locale e non vincolante, in quanto mirante a fornire solo elementi di valutazione <sup>(636)</sup>, non si

---

<sup>(634)</sup> Cfr., sul punto, M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, op. cit., p. 55; V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, op. cit., p. 459.

<sup>(635)</sup> Su questa linea, sembra porsi anche L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, op. cit., p. 647.

<sup>(636)</sup> Sulle caratteristiche dell'atto risultante dal referendum, M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, op. cit., p. 49.

comprende quale atto di avvio della procedura verrebbe reso nullo, soprattutto se si parte dal presupposto che la richiesta di referendum non costituisce un atto di iniziativa legislativa.

Infine, il terzo per cui non sembra coerente assegnare ad un identico istituto, quello referendario, “che si presenta come strutturalmente e funzionalmente unitario, due distinte qualificazioni e forme di efficacia” <sup>(637)</sup>.

### **3.16. Il referendum di variazione territoriale come atto avente natura mista: critica**

La penultima tesi sostenuta sulla natura del referendum ne afferma il carattere misto. Dinanzi all'eventuale risultato positivo della consultazione, il referendum assume carattere consultivo, ossia una manifestazione di giudizio circa la possibilità di distacco-aggregazione proveniente dagli organi rappresentativi di Comuni e/o Province, non vincolante (conformemente anche a quanto previsto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 334/2004 <sup>(638)</sup>), almeno relativamente all'adozione del provvedimento legislativo, nei confronti del Parlamento; al contrario, in caso di esito negativo, esso acquista natura deliberativa (negativa) <sup>(639)</sup> con conseguente impossibilità di procedere alla variazione territoriale, venendo meno la condizione necessaria per l'intervento da parte della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica <sup>(640)</sup>. Pertanto, solo in caso di consultazione favorevole, è possibile si

---

<sup>(637)</sup> Cfr., M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, op. cit., p. 52.

<sup>(638)</sup> Nel punto 2.1. del *Cons. in Dir.*, si parla espressamente di approvazione della proposta di distacco-aggregazione da parte delle popolazioni direttamente interessate in sede di referendum.

<sup>(639)</sup> Cfr., L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, op. cit., p. 2541.

<sup>(640)</sup> Cfr., tra i sostenitori di questa tesi, C. CARBONE, voce *Referendum*, op. cit., pp. 1109-1110; V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, op. cit., p. 459, nt. 1 (anche se con riferimento al comma 1 dell'art. 132 della Costituzione); A. FERRARA, *Quali Regioni per quale Repubblica?*, op. cit., p. 319 e ss; T. F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate” ed i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, op. cit., p. 427; T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, in *Scritti giuridici in onore di G. Salemi*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 35 e ss; P. M. VIPIANA, *Referendum*

eserciti la facoltà discrezionale del Parlamento in ordine alla modifica territoriale <sup>(641)</sup>.

Tre gli aspetti che non convincono di questa ricostruzione. In primo luogo il fatto che il corpo elettorale pone in essere non un giudizio, ma una volizione, una volontà <sup>(642)</sup>. Se si trattasse di un giudizio il punto di vista delle popolazioni direttamente interessate non consisterebbe più in un atto di autoidentificazione territoriale, ma sarebbe ridotto ad un mero controllo della proposta di variazione avanzata dai Consigli comunali e/o provinciali <sup>(643)</sup>. Ora, né gli organi rappresentativi delle popolazioni direttamente coinvolte, né il legislatore hanno il potere di determinare quell'aspetto essenziale del procedimento di variazione che è rappresentato dall'autoidentificazione della comunità locale, la quale, per la sua stessa natura, concerne esclusivamente il rapporto cittadino-territorio, un rapporto che non può essere a priori preconstituito e che, nel referendum di variazione, incontra il suo momento espressivo. Il ruolo, dunque, di avvio dell'*iter* di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione ad opera degli enti locali territoriali sta nel favorire il momento di autoidentificazione delle popolazioni direttamente interessate, assumendo così una funzione prevalentemente procedurale, ossia finalizzata alla messa in moto del procedimento delineato dalla Carta costituzionale. Spiegato diversamente, l'oggetto del referendum non consisterebbe in un giudizio sulla bontà o meno della richiesta poiché, in questo caso, il punto di vista del corpo elettorale locale sarebbe ridotto ad un ruolo di sola verifica, ma, piuttosto, nella volontà di migrare verso il territorio di una Regione confinante in funzione di una maggiore tutela degli interessi delle popolazioni interessate rispetto alla comunità regionale di appartenenza. La richiesta di variazione, se rapportata alla prassi delle consultazioni referendarie dal 2005 ad oggi, non si pone come atto autonomo dell'ente locale

---

*consultivi regionali e comunali*, in *Diritto e Società*, n. 2/1990, p. 246 secondo il quale il referendum, in caso di esito negativo, si configura come obbligatorio e parzialmente vincolante nei confronti del legislatore.

<sup>(641)</sup> Questa precisazione è di T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, op. cit., p. 35.

<sup>(642)</sup> Cfr., M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, op. cit., p. 52.

<sup>(643)</sup> Si tratta della tesi sostenuta da M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, op. cit., p. 54.

territoriale, volto a delimitare d'imperio la direzione verso la quale tende la correzione morfologica, bensì come l'espressione di un sentire e di una volontà già fortemente radicati nell'opinione pubblica e del quale, spesso, sono portatori i Comitati Promotori.

In secondo luogo ritornano le considerazioni cui si è pervenuti alla fine del precedente paragrafo: non sembra coerente assegnare ad un identico istituto, strutturalmente e funzionalmente unitario, due distinte qualifiche e forme di efficacia<sup>(644)</sup>.

In terzo ed ultimo luogo l'assunto che la pronuncia popolare sfavorevole alla proposta di riassetto territoriale è da considerarsi un parere vincolante che impedisce la prosecuzione del percorso di variazione incontra alcune difficoltà. In particolare, il parere vincolante, come ha osservato certa dottrina<sup>(645)</sup>, s' inserisce sempre in un più ampio procedimento destinato a concludersi con un atto positivo, un *facere*, mentre, nel caso di specie, l'organo destinatario del parere vincolante deve astenersi dall'adottare qualunque tipo di provvedimento<sup>(646)</sup>. Infatti, secondo la tesi della natura mista del referendum, il parere, nell'ipotesi di pronuncia sfavorevole, dovrebbe operare non già nel senso di fissare il contenuto di un atto, bensì nel senso logicamente contrario di impedire l'adozione di un qualsiasi atto: a meno che non si voglia sostenere che il legislatore ordinario sia vincolato, in virtù del referendum, ad adottare una legge con la quale dichiarare l'impossibilità giuridica di provvedere alla ristrutturazione delle comunità e degli enti locali, appunto in seguito all'esito del referendum<sup>(647)</sup>. In questo caso, però, il Parlamento non sarebbe più libero di procedere alla modifica territoriale, qualora ragioni di ordine sociale, economico, culturale o, più in generale, d'interesse pubblico lo richiedano. In altri termini, il referendum di variazione territoriale di cui parla l'art. 132, comma 2, del Testo costituzionale rappresenta il momento, indipendentemente dal risultato, per avviare

---

<sup>(644)</sup> Così, si esprime M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, op. cit., p. 52.

<sup>(645)</sup> Cfr., G. BERTI-L. TUMIATI, voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, p. 313 i quali, peraltro, precisano come il parere vincolante incida sono in maniera indiretta sull'esercizio dei poteri dell'organo attivo.

<sup>(646)</sup> Cfr., M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, op. cit., p. 53.

<sup>(647)</sup> Cfr., M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, op. cit., p. 53.

l'iniziativa legislativa e, dunque, una fase imprescindibile atta a fornire al legislatore un apporto conoscitivo, pur rimanendo libero di dare conclusione positiva alla variazione o di arrestare il procedimento non approvando la "legge della Repubblica", ovvero di approvarla con contenuto diverso o difforme rispetto al punto di vista delle popolazioni consultate ed al parere espresso dai Consigli regionali <sup>(648)</sup>. Proprio in ragione della necessità di salvaguardare l'interesse generale, il Parlamento è, quindi, chiamato, una volta avviato il procedimento di variazione, a valutare la meritevolezza dell'istanza di modifica territoriale a prescindere dall'esito del referendum <sup>(649)</sup>. In caso contrario, l'interesse generale verrebbe salvaguardato solo a condizione di una pronuncia in senso favorevole del corpo elettorale locale.

### **3.17. Il referendum di variazione territoriale e la sua natura consultiva**

L'ultima tesi sulla qualificazione del referendum di variazione territoriale, alla quale anche il presente lavoro aderisce <sup>(650)</sup>, è quella del carattere meramente consultivo dello stesso. Si ha, infatti, la percezione che il nesso fra l'atto risultante dal referendum e la deliberazione legislativa, non essendo di vincolo a provvedere, si traduca in un semplice apporto conoscitivo alla decisione delle due Camere, sia nell'ipotesi in cui l'esito della consultazione sia positivo, sia nell'ipotesi in cui l'esito sia negativo. Oggetto, dunque, della consultazione referendaria, è il punto di vista

---

<sup>(648)</sup> Pur in modo non espresso, darebbe adito a questa ricostruzione, T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un'altra: il percorso costituzionale dei Comuni*, op. cit., pp. 20-21.

<sup>(649)</sup> Cfr., R. FILIPPINI, *La modifica dei confini regionali per il distacco dei Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi, intese attuative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2009 (Supplemento), p. 14.

<sup>(650)</sup> L'approfondimento dell'argomento trattato, mi porta a prendere una posizione diversa rispetto a due precedenti contributi: D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali ex art. 132, comma 2, Cost., tra popolazioni interessate, quesiti referendari unitari e fonte competente*, in *Il Diritto della Regione*, nn. 3-4/2008, pp. 265-281; D. TRABUCCO, *Brevi considerazioni sulla natura deliberativa del referendum ex art. 132, comma 2, Cost. e sue conseguenze*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2 maggio 2008.

delle popolazioni direttamente interessate, obbligatorio ma non vincolante, consistente nella manifestazione di volontà circa la identificazione del loro territorio.

Restano, però, da indicare le ragioni a sostegno di questa posizione. Da un punto di vista testuale, è stato osservato <sup>(651)</sup>, sia il comma 1 sia il comma 2 dell'art. 132 della Costituzione, configurano il referendum di variazione territoriale come un atto approvativo, in quanto parlano di approvazione popolare, o meglio di *“approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Provincie interessate o del Comune o dei Comuni interessati”*. Dunque, è bene chiedersi che cosa s'intenda, in questo contesto, per approvazione e quale sia il rapporto tra referendum e legge del Parlamento. Ora, ciò viene chiarito dalla XI disposizione transitoria e finale della Carta nella quale si stabilisce che fino a cinque anni dalla data di entrata in vigore del Testo costituzionale, *“si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'art. 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'art. 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate”*. Dal momento che la XI disposizione transitoria richiama espressamente l'art. 132 della Costituzione, ciò vuol dire che il referendum in oggetto serve per “sentire”, ossia acquisire il punto di vista delle popolazioni interessate. Il verbo, infatti, indica che il compito delle popolazioni le quali, in sede referendaria, manifestano la volontà di autoidentificazione territoriale, è di fornire al legislatore statale solo elementi di valutazione <sup>(652)</sup> che, per loro natura, non possono assumere alcun effetto decisionale e vincolante nei confronti del Parlamento. L'XI disposizione transitoria e finale, quindi, pur essendo norma speciale, costituisce una esplicazione del principio di coinvolgimento delle popolazioni interessate di cui parla l'art. 132 del Testo costituzionale: ogni correzione morfologica del territorio delle Regioni richiede non tanto la decisione del corpo elettorale locale, quanto, ed in questo senso il verbo utilizzato nella norma transitoria è significativo, l'assumere, prima di ogni valutazione e decisione finale, il punto di vista di coloro che sono direttamente coinvolti dal fenomeno della variazione. Ne segue, allora, che il termine

---

<sup>(651)</sup> Cfr., M. LUCIANI, *Indagine conoscitiva sul distacco-aggregazione dei Comuni ex art. 132 Cost.* Audizione del 11 febbraio 2009, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>(652)</sup> Cfr., M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, op. cit., p. 49.

approvazione della maggioranza delle popolazioni di cui all'art. 132, comma 2, della Carta costituzionale deve essere valutato in combinato disposto con l'XI disposizione transitoria della Costituzione, assumendo così non un significato decisorio ma, viceversa, quello d'imprescindibilità del momento della celebrazione del referendum di variazione per ogni intervento in senso modificativo del territorio regionale. Il riferimento alla maggioranza delle popolazioni interessate assume, in questo contesto, una funzione ricognitiva del dettato normativo di attuazione, richiamando il *quorum* di validità stabilito dall'art. 45, comma 2, della legge n. 352/1970: il punto di vista delle popolazioni interessate è favorevole allorché il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa del quesito non risulti inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni nei quali è stato indetto il referendum, altrimenti l'esito va inteso come volontà di mantenere la configurazione territoriale del momento presente.

Questo dato sembra avvalorato anche dalle già citate pronunce della Corte costituzionale: le ordinanze n. 264/2010 e n. 11/2011. In relazione alle fasi successive la data di celebrazione del referendum, né il diritto d'iniziativa, né la volontà di autoidentificazione territoriale sono in grado di produrre effetti e conseguenze giuridiche, essendo limitate solo al momento di avvio della procedura di distacco-aggregazione. Pertanto, diversamente da quanto sostiene una certa dottrina, non sono in grado di "cristallizzare la proposta di modifica così approvata, vincolando, anche se solo relativamente al contenuto, il legislatore nazionale" <sup>(653)</sup>. Se, dunque, il ruolo del Parlamento è quello di contemperare il punto di vista delle popolazioni direttamente interessate con la dimensione nazionale, allora, un vincolo imposto alle Camere in caso di esito negativo, non solo tradirebbe la natura del referendum che, come si è visto, è solo uno strumento di democrazia diretta, affinché le popolazioni dei Comuni e/o Province interessate alla variazione vengano sentite in merito alla loro volontà di autoidentificazione territoriale, ma impedirebbe all'organo parlamentare di svolgere quella funzione che il procedimento all'art. 132, comma 2, Cost. viene presupposto, ossia di valutare la congruità della variazione territoriale all'interesse generale dello Stato ed all'intero sistema di democrazia rappresentativa.

---

<sup>(653)</sup> Si esprime così, L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., p. 62.

Il Parlamento, infatti, potrebbe essere indotto, per le più svariate ragioni economiche, linguistiche, culturali o per la necessità di attribuire al territorio oggetto della consultazione un regime giuridico differenziato <sup>(654)</sup> (si pensi all'ipotesi di migrazione verso Regioni a Statuto speciale), a dare seguito alla correzione morfologica in ragione del principio, sotteso alle due pronunce sopra menzionate del giudice costituzionale, per cui allo Stato è preclusa la possibilità di modifica a senso unico del territorio regionale a prescindere dall'iniziativa degli enti locali territoriali e dal punto di vista delle popolazioni interessate, ma non anche in ragione del risultato della consultazione <sup>(655)</sup>. È pertanto la valutazione sulla meritevolezza o meno dell'iniziativa <sup>(656)</sup>, avviata dagli organi rappresentativi di Comuni e Province e non il risultato del referendum a giustificare l'intervento del Parlamento a tutela dell'interesse pubblico che, altrimenti, resterebbe privo di tutela e sottoposto a condizione dell'esito favorevole ed, al contempo, necessariamente parziale del referendum, poiché collegato alla sola espressione della volontà delle popolazioni direttamente interessate. In altri termini, proprio l'avvio del procedimento descritto all'art. 132, comma 2, della Costituzione, legittima le Camere, dopo aver ottenuto l'apporto conoscitivo delle popolazioni interessate tramite il referendum e delle Regioni grazie al parere espresso dai Consigli regionali, a stabilire eventuali correzioni morfologiche, pena l'impossibilità di valutare e salvaguardare l'interesse pubblico generale alla variazione territoriale.

In conclusione, dunque, spetta al Parlamento, nel momento in cui viene iniziato il procedimento di variazione, consentire o meno il passaggio di Comuni e Province da una Regione ad un'altra, nonostante siano state espletate correttamente tutte le procedure dell'art. 132 della Costituzione, sulla base dei parametri di ragionevolezza e di unitarietà dell'ordinamento <sup>(657)</sup>. Questo, beninteso, non

---

<sup>(654)</sup> In questo senso, cfr., A. D'ATENA, *Indagine conoscitiva sulla modifica dell'art. 132, comma 2, Cost. Audizione del 24 giugno 2009*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>(655)</sup> Di trasformazione conseguente l'unilaterale decisione dello Stato, parla L. PALADIN, *Il territorio degli entiautonomi*, op. cit., p. 647.

<sup>(656)</sup> Ancora, sul punto, R. FILIPPINI, *La modifica dei confini regionali per il distacco dei Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi, intese attuative*, op. cit., p. 14.

<sup>(657)</sup> Cfr., T. E. FROSINI, *Indagine conoscitiva sulla modifica dell'art. 132, comma 2, Cost. Audizione del 24 giugno 2009*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

comporta la riconduzione dell'istituto referendario ad una mera formalità: lo stesso è dotato di una forza politica particolarmente pregnante e rappresenta il momento imprescindibile per poter conoscere la volontà d'identificazione territoriale delle popolazioni direttamente interessate senza la quale il Parlamento non potrà procedere ad alcun bilanciamento con l'interesse generale.

### **3.18. È ammissibile un unico quesito referendario per più amministrazioni comunali? Il caso dei Comuni di Colle Santa Lucia, Livinallongo del Col di Lana, Cortina d'Ampezzo, dei Comuni dell'Altopiano di Asiago e di quelli dell' Alta Valmarecchia**

Esaurita la trattazione generale sulle varie fasi in cui si articola la prima parte del procedimento di variazione territoriale, è lecito interrogarsi, e lo scopo di questo paragrafo intende dare risposta alla domanda, se il referendum di variazione deve essere celebrato per singola amministrazione comunale e/o provinciale, oppure se sono ammissibili, sotto il profilo costituzionale, referendum territoriali cumulativi, cioè coinvolgenti più Comuni o più Province.

Dopo le istanze di passaggio ad altra Regione, diversa da quella di appartenenza, da parte dei Comuni di Lamon e Sovramonte (Provincia di Belluno), si è aggiunta quella dei Comuni dell'Altopiano di Asiago<sup>(658)</sup> (Provincia di Vicenza) nei quali si è costituito un Comitato per il passaggio dei sette Comuni alla Provincia

---

<sup>(658)</sup> Si tratta delle amministrazioni comunali di Asiago, Enego, Foza, Gallio, Lusiana, Roana e Rotzo cui si aggiunse Conco che, sino al 1796, era una contrada. Queste realtà diedero vita ad una libera confederazione nell'ambito della Serenissima Repubblica di Venezia, la c.d. "Spettabile Reggenza dei sette Comuni", che durò fino al 1807 con il passaggio all'Impero Asburgico. Si trattava della più antica confederazione del mondo dopo la Svizzera. Per queste informazioni, si veda F. R. TRABUCCO, *Il distacco-aggregazione di Comuni da una Regione all'altra: ovvero il revival dell'autodeterminazione delle comunità locali*, op. cit., p. 48, nt. 50. La prima deliberazione per il passaggio dei Comuni dell'Altopiano di Asiago al Trentino-Alto Adige/Südtirol è stata adottata dal Comune di Gallio il 25 maggio 2006. L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, con l'ordinanza del 5 dicembre 2006, dichiarava la legittimità della richiesta di referendum. Con il d.p.r. 23 febbraio 2007 era indetto, nei territori dei sette Comuni interessati per i giorni 6-7 maggio, il referendum di variazione territoriale.

autonoma di Trento. Nei giorni 6-7 maggio 2007 si è celebrato il referendum, il quale ha accertato un'ampia maggioranza favorevole alla migrazione dal Veneto alla Regione speciale Trentino-Alto Adige/Südtirol. In seguito, come per una sorta di effetto domino, tre Comuni ladini dell'alto bellunese, Colle Santa Lucia, Livinallongo del Col di Lana e Cortina d'Ampezzo <sup>(659)</sup> hanno indetto il referendum per il distacco dalla Regione del Veneto e loro aggregazione al Trentino-Alto Adige/Südtirol, svoltosi nei giorni 28-29 ottobre 2007 con esito favorevole. Caratteristiche analoghe per il modo di formulazione del quesito aveva anche il referendum, celebratosi nei giorni 17 -18 dicembre 2006, nei Comuni dell'Alta Valmarecchia per il passaggio dalla Regione Marche e loro aggregazione all'Emilia-Romagna, unico caso, in Italia, che ha visto concludersi favorevolmente il percorso con l'approvazione della legge ordinaria dello Stato 3 agosto 2009, n. 117.

Tutti e tre i casi meritano particolare studio ed attenzione per il fatto che i referendum celebratisi sono stati di tipo "cumulativo", ossia non una consultazione referendaria specifica per ciascuna amministrazione comunale, ma un unico referendum con un solo *quorum* che ha coinvolto tutte le realtà locali che avevano avviato la procedura di variazione territoriale. Il problema, allora, che si pone è verificare se questa scelta risulti compatibile oppure no con il dettato costituzionale.

Per sostenere la legittimità dei referendum di variazione territoriale di tipo "cumulativo", l'unica strada percorribile sarebbe quella che porta ad estendere il concetto di "*popolazioni interessate*" nel senso di far includere, all'interno di questa categoria, non solo quella del singolo Comune, della singola entità amministrativa, ma anche quella che risiede in un'area più vasta (interessata alla variazione) e che necessariamente abbraccia diverse amministrazioni comunali. In questa direzione,

---

<sup>(659)</sup> Il procedimento di variazione territoriale era stato insistentemente richiesto dalle unioni culturali ladine che rivendicavano e rivendicano, per ragioni etno-storiche, la riunificazione all'Alto Adige, a fronte della loro aggregazione forzata alla Provincia di Belluno avvenuta nel 1923, dopo che, per quattro secoli e sino alla prima guerra mondiale, avevano costituito parte integrante dell'Impero Austro-Ungarico all'interno del c.d. Capitanato dell'Ampezzo che rappresentava la più piccola circoscrizione amministrativa del Tirolo. Sul punto, F. R. TRABUCCO, *Il distacco-aggregazione di Comuni da una Regione all'altra: ovvero il revival dell'autodeterminazione delle comunità locali*, op. cit., p. 49. La richiesta all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione è stata formulata con la deliberazione del Consiglio comunale di Colle Santa Lucia del 20 aprile 2007, n. 14, del Consiglio comunale di Cortina d'Ampezzo del 5 aprile 2007, n. 36 e del Consiglio comunale di Livinallongo del Col di Lana del 19 aprile 2007, n. 31. L'Ufficio centrale, con ordinanza del 17 maggio 2007, dichiarava la legittimità della richiesta. Con d.p.r. 30 luglio 2007 (in G.U. n. 192 del 20 agosto 2007), era indetto nei territori comunali interessati il referendum di variazione territoriale.

sembrerebbe propendere anche la formulazione della norma di cui all'art. 41 della legge n. 352/1970. Questa, indicando la forma che deve assumere il quesito referendario, lascerebbe intendere la possibilità di un unico referendum nel caso siano coinvolti più Province o più Comuni <sup>(660)</sup>. La considerazione, tuttavia, si scontra con la pronuncia della Corte costituzionale n. 334/2004 la quale, nel momento in cui chiarisce il significato dell'espressione "*popolazioni interessate*", si riferisce al corpo elettorale delle singole amministrazioni che hanno avviato l'*iter* di variazione di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione <sup>(661)</sup>.

Inoltre, se è vero che sono richieste come atti prodromici, quindi preliminari alla celebrazione del referendum, singole e distinte deliberazioni adottate dai Consigli comunali, come indicato nell'art. 42, comma 2, della legge n. 352/1970, a maggior ragione il risultato che quelle deliberazioni determinano non può che essere un distinto referendum, ciascuno per singola amministrazione comunale. Questo è un dato avvalorato anche dalla dottrina per la quale "il non distinguere fra le singole aree frustra l'effettuazione del riscontro referendario" <sup>(662)</sup>, cioè si corre il rischio che l'interesse diretto alla variazione del singolo ente venga verificato e potenzialmente surrogato dalla sommatoria dei voti espressi dal corpo elettorale di popolazioni che, benché tutte coinvolte, sono comunque fra loro distinte, poiché appartenenti ad amministrazioni diverse l'una dall'altra. In altri termini, la scelta a favore di un referendum "cumulativo" non mostra di "tenere in considerazione le caratteristiche strutturali del procedimento di distacco-aggregazione. Il referendum, condotto in tutta l'area aggregabile, anziché Comune per Comune, potrà avere come conseguenza, per l'impossibilità di attribuire una dislocazione territoriale alla maggioranza, l'inclusione nel territorio da aggregare di un Comune nel quale la maggioranza degli elettori, minoritaria nella consultazione complessiva, si sia

---

<sup>(660)</sup> L'art. 41 della legge n. 352/1970 così dispone: "*Volete che il territorio del Comune (o dei Comuni) sia separato dalla Regione.....per entrare a far parte integrante della Regione.....?*" oppure "*Volete che il territorio della Provincia (o delle Province) sia separato dalla Regione.....per entrare a far parte integrante della Regione.....?*"

<sup>(661)</sup> Cfr., il punto 2.2. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

<sup>(662)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali* op. cit., pp. 74-75.

pronunciata avverso il mutamento territoriale”<sup>(663)</sup>. Del resto prevedere un unico momento referendario per le diverse amministrazioni coinvolte sminuisce la natura stessa dell'atto risultante dal referendum che, precisa la dottrina<sup>(664)</sup>, si configura quale strumento di autoidentificazione territoriale: il territorio, infatti, è una componente costitutiva del singolo Comune e non può essere concepito in maniera onnicomprensiva<sup>(665)</sup>.

Infine, ci si potrebbe chiedere qual è il rilievo che assume, in caso di referendum cumulativo, la garanzia costituzionale dell'autonomia di Comuni e Province come prevista dal novellato testo dell'art. 114 Cost. Lo stesso, configurando un pluralismo istituzionale paritario che non comporta, tuttavia, una totale equiparazione fra le realtà istituzionali indicate, attribuisce il carattere di autonomia degli enti di cui è costituita la Repubblica rispetto alle singole realtà istituzionali che la compongono. Pertanto, la previsione di un referendum unico per più Comuni o più Province tradirebbe questo profilo autonomistico che si pone come un *quid* individuale e specifico.

### **3.19. Il *quorum* nel referendum di variazione territoriale**

Il fenomeno delle variazioni territoriali delle Regioni, oltre ai problemi di natura costituzionale che comporta, si scontra “con l'inconfutabile assunto per cui le oligarchie partitiche si pongono di base l'obiettivo, principalmente anche se non esclusivamente, di evitare qualsivoglia nuova perimetrazione dei collegi elettorali, stante la potenziale possibilità di registrare una diminuzione dei consensi, e quindi difficilmente sostengono, o tantomeno incentivano eventuali variazioni dei confini

---

<sup>(663)</sup> Cfr., Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali* op. cit., p. 16.

<sup>(664)</sup> A riguardo, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali* op. cit., p. 81.

<sup>(665)</sup> Sia consentito rinviare a D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali ex art. 132, comma 2, Cost., tra popolazioni interessate, quesiti referendari unitari e fonte competente*, op. cit., p. 270.

regionali, anche solo di modesta entità territoriale come nel caso di distacco-aggregazione di un Comune da una Regione all'altra" (<sup>666</sup>).

Il fatto che i riflessi della variazione territoriale incidano sugli equilibri elettorali, è dimostrato anche dalla particolarissima norma dell'art. 45, comma 2, della legge n. 352/1970, secondo la quale "*La proposta sottoposta a referendum è dichiarata approvata, nel caso che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del referendum non sia inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni nei quali è stato indetto il referendum, altrimenti è dichiarata respinta*". Si tratta della previsione di un insolito e peculiare *quorum* funzionale, molto elevato da raggiungere, contemplato oltretutto all'interno di una legge ordinaria dello Stato, con la conseguenza che, per alcuni studiosi, sussista il fondato motivo che la disposizione normativa introduca la fattispecie di uno sbarramento ultroneo passibile d'illegittimità costituzionale. Infatti, se da un lato la Costituzione lascia al legislatore ordinario ampi margini di discrezionalità riguardo allo svolgimento delle consultazioni referendarie e fermo restando l'insopprimibile funzione di garanzia della norma in oggetto, onde evitare che la manifestazione di autoidentificazione territoriale possa essere decisa senza il consenso della maggioranza del corpo elettorale interessato, dall'altro le fonti primarie di produzione del diritto non possono importare irragionevoli ostacoli di disagevole superabilità dell'iniziativa referendaria (<sup>667</sup>), creando aggravamenti procedurali ingiustificati. Su questa scia, parte della dottrina interpreta l'espressione "*maggioranza delle popolazioni*" come la maggioranza dei voti validi espressi dalla maggioranza degli aventi diritto al voto, ossia secondo il *quorum* ordinariamente contemplato per il referendum abrogativo *ex art. 75, comma 4, della Costituzione* (<sup>668</sup>). Del resto, è stato precisato, "se la legge costituzionale n. 3 del 2001 avesse voluto prevedere un particolare *quorum* al fine dell'approvazione del quesito

---

(<sup>666</sup>) Le considerazioni riportate sono di F. R. TRABUCCO, *Sulla presunta incostituzionalità del quorum della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali ex art. 132 Cost.*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2007, pp. 849-850.

(<sup>667</sup>) Le perplessità sono manifestate da F. R. TRABUCCO, *Sulla presunta incostituzionalità del quorum della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali ex art. 132 Cost.*, *op. cit.*, p. 851.

(<sup>668</sup>) Cfr., V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, *op. cit.*, pp. 415-416.

referendario di distacco-aggregazione di cui all'art. 132, comma 2, Cost., lo avrebbe senz'altro indicato, così come avviene all'art. 75, comma 4, Cost. per il referendum abrogativo”<sup>(669)</sup>.

Viceversa altri autori sono del parere opposto, cioè che la disposizione normativa di cui all'art. 45, comma 2, della legge di attuazione n. 352/1970 costituisca il frutto di un atto costituzionalmente vincolato, nel senso che il soddisfacimento della funzione garantistica assegnata alla consultazione popolare è compatibile solo con l'approvazione della maggioranza assoluta del corpo elettorale interessato<sup>(670)</sup>. Questa affermazione, che pare condivisibile rispetto alla prima, sembra trovare supporto e conferma proprio nel silenzio dell'art. 132, comma 2, della Costituzione, sia nella sua formulazione antecedente alla riforma del Titolo V, sia nella sua formulazione attuale. Infatti, il confronto con il referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.* ed il referendum costituzionale *ex art. 138, comma 2, Cost.* sta a dimostrare, in modo inequivocabile, che laddove il Testo costituzionale vuole riferirsi alla maggioranza di “*voti validamente espressi*” (art. 75, comma 4, Cost.) o a “*voti validi*” (art. 138, comma 2, Cost.) con conseguente esclusione delle schede bianche e nulle dal computo del *quorum* di deliberazione, lo ha sempre puntualmente indicato<sup>(671)</sup>. In realtà, la prima tesi si pone come una forzatura interpretativa nella misura in cui pretende che l'art. 132, comma 2, della Carta costituzionale debba necessariamente essere letto alla luce del quarto comma dell'art. 75 della Costituzione<sup>(672)</sup>.

A questa conclusione si potrebbe obiettare che la Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 334/2004, ha parlato di onerosità del procedimento di variazione territoriale in relazione alla legge di attuazione n. 352/1970, che si risolve in una frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui

---

<sup>(669)</sup> La frase richiamata è di F. R. TRABUCCO, *Sulla presunta incostituzionalità del quorum della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali ex art. 132 Cost.*, op. cit., p. 853.

<sup>(670)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, pp. 165-166.

<sup>(671)</sup> La tesi è espressa in modo chiaro e sintetico da S. DE NARDI, *La Consulta tutela “il diritto all'autodeterminazione dell'autonomia locale”*: ma ancora non basta, op. cit., pp. 874-875.

<sup>(672)</sup> Cfr., S. DE NARDI, *La Consulta tutela “il diritto all'autodeterminazione dell'autonomia locale”*: ma ancora non basta, op. cit., pp. 876, nt. 44.

affermazione e garanzia risultano accentuate dopo la riforma del Titolo V. Pertanto si sostiene che anche la previsione di *quorum* partecipativo così elevato non può che rappresentare un aggravio ulteriore dell'*iter* di variazione e, dunque, passibile di incostituzionalità qualora dovesse venir sollevata questione di legittimità sull'art. 45, comma 2, della legge n. 352/1970 <sup>(673)</sup>. Tuttavia, l'obiezione non regge. In primo luogo per il fatto che, in ragione del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato <sup>(674)</sup>, il giudice delle leggi, parlando di aggravio della procedura, si riferiva esclusivamente alle c.d. "delibere di appoggio", ossia a quelle deliberazioni dei Consigli comunali e/o provinciali che, in base all'art. 42, comma 2, della legge n. 352/1970 (dichiarato, poi, illegittimo *in parte qua* proprio dalla sentenza n. 334/2004 Corte Cost.), erano necessarie per il valido avvio del procedimento di modifica territoriale, aggiungendosi a quelle degli enti locali territoriali direttamente interessati. In secondo luogo proprio dalla pronuncia n. 334/2004 della Corte costituzionale sembra emergere l'idea che la frustrazione del diritto all'autodeterminazione venga vagliata dal giudice costituzionale in relazione a momenti o procedure che rendono difficoltosa la celebrazione del momento referendario e non anche in relazione alla verifica in termini di esito positivo o negativo dello stesso in cui, tra l'altro, si è già "prodotta" l'espressione del punto di vista da parte del corpo elettorale locale. Anzi proprio per garantire una qualificazione significativa dell'apporto delle popolazioni direttamente coinvolte dal mutamento di appartenenza regionale, il legislatore ordinario rimaneva e rimane libero di prevedere un *quorum* particolarmente impegnativo a prescindere dalla natura del referendum in questione. Semmai ci si potrebbe domandare come mai, ai cittadini elettori residenti all'estero, la norma dell'art. 45, comma 2, non consenta di esprimere il voto per corrispondenza. Com'è noto, infatti, la legge ordinaria dello Stato 27 dicembre 2001, n. 459 <sup>(675)</sup>, che ha introdotto norme per l'esercizio del

---

<sup>(673)</sup> Cfr., in merito, F. R. TRABUCCO, *Sulla presunta incostituzionalità del quorum della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali ex art. 132 Cost.*, op. cit., pp. 853-854.

<sup>(674)</sup> Il principio è indicato all'art. 27 della legge ordinaria dello Stato n. 87/1953 il quale prevede che quando la Corte accoglie una istanza "*dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime*".

<sup>(675)</sup> In G.U. n. 4 del 5 gennaio 2002.

diritto di voto dei cittadini elettori residenti all'estero, ha previsto per i referendum abrogativi e per i referendum costituzionali la possibilità di scelta tra esercitare il voto direttamente in Italia oppure per corrispondenza; l'esercizio del voto per corrispondenza, invece, è stato escluso per i referendum consultivi di variazione territoriale di cui al comma 1 ed al comma 2 dell'art. 132 della Costituzione <sup>(676)</sup>. In merito a questa scelta del legislatore sono stati manifestati dubbi di costituzionalità sul piano della ragionevolezza della differenziazione operata dal legislatore del '70 <sup>(677)</sup>.

Infine, è doveroso ricordare come, in base all'art. 45, comma 3, della legge n. 352/1970 <sup>(678)</sup>, la fase della dichiarazione del risultato prevede che un esemplare del verbale dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, contenente l'approvazione o il rigetto della proposta, venga depositato con gli allegati presso la cancelleria della Corte, che altre copie del verbale vengano trasmesse al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti delle due Camere ed ai Presidenti delle Regioni coinvolte, e che venga data notizia sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del risultato del referendum. Desta perplessità la disposizione normativa di cui all'art. 45, comma 5, secondo cui *“Qualora la proposta non sia approvata, non può essere rinnovata prima che siano trascorsi cinque anni”*. La norma, la cui *ratio* a proposito del referendum abrogativo *ex art. 75* della Costituzione (si veda l'art. 38 della legge n. 352/1970) è di impedire il reiterarsi di un conflitto potenziale fra i rappresentanti ed il corpo elettorale <sup>(679)</sup>, “non trova giustificazione in merito ai referendum territoriali ai quali è estranea, sia la

---

<sup>(676)</sup> Cfr., M. L. SCHIAVANO, *Variazioni territoriali delle Regioni*, op. cit., p. 204.

<sup>(677)</sup> Cfr., S. DE NARDI, *La Consulta tutela “il diritto all'autodeterminazione dell'autonomia locale”: ma ancora non basta*, op. cit., p. 879 e ss.

<sup>(678)</sup> Recita l'art. 45, comma 3, della legge n. 352/1970: *“Un esemplare del verbale dell'Ufficio centrale per il referendum è depositato presso la cancelleria della Corte di Cassazione, unitamente ai verbali, trasmessi dagli Uffici Provinciali del Referendum. Altri esemplari del verbale sono trasmessi al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti delle due Camere e ai Presidenti delle Regioni interessate; del risultato del referendum è data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica a cura del Presidente del Consiglio dei Ministri”*.

<sup>(679)</sup> Così, si esprime G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 267 il quale giudica positivamente anche il termine di anni cinque in quanto corrisponde a quello di durata delle Assemblee legislative e, quindi, di intervallo fra una manifestazione d'un'altra della volontà popolare per quanto riguarda la formazione di quelle Assemblee.

“drammaticità istituzionale” propria del referendum abrogativo, sia l’attitudine a decidere la variazione territoriale” <sup>(680)</sup>. Sotto entrambi i profili, i referendum consultivi di cui ai commi 1 e 2 dell’art. 132 della Carta costituzionale denunciano tratti di somiglianza con il referendum costituzionale del quale non è stato disposto il divieto di rinnovo: probabilmente perché, essendo inserito in un procedimento legislativo, il divieto sarebbe illegittimamente ridonato nell’inibizione dell’iniziativa legislativa, non diversamente dal referendum territoriale nel quale la consultazione referendaria è condizione di procedibilità di un progetto legislativo (costituzionale nel caso di creazione di nuove Regione o fusione di Regioni esistenti, ordinario nel caso di migrazione di Comuni e Province da una Regione ad un’altra) da parte del Parlamento a prescindere dall’esito.

---

<sup>(680)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, op. cit., p. 166.

### 3.20. I referendum di variazione territoriale dal 2005 ad oggi (tabella)

L'ordine di presentazione è cronologico, dal primo caso in Italia alla consultazione più recente <sup>(681)</sup>.

DATA DI SVOLGIMENTO	REGIONE DI DISTACCO	REGIONE DI AGGREGAZIONE	COMUNE	PERCENTUALE DEI VOTI FAVOREVLI SUL TOTALE DEGLI ELETTORI ISCRITTI	ESITO
29-30/05/2005	VENETO	FRIULI VENEZIA GIULIA	SAN MICHELE AL TAGLIAMENTO	44.47%	RESPINTO
30-31/10/2005	VENETO	TRENTINO A. A.	LAMON	57.26%	APPROVATO
26-27/03/2006	VENETO	FRIULI VENEZIA GIULIA	CINTO CAOMAGGIORE	59.79%	APPROVATO
26-27/03/2006	VENETO	FRIULI VENEZIA GIULIA	GRUARO	45.95%	RESPINTO
26-27/03/2006	VENETO	FRIULI VENEZIA GIULIA	PRAMAGGIORE	44.59%	RESPINTO
26-27/03/2006	VENETO	FRIULI VENEZIA GIULIA	TEGLIO VENETO	43.44%	RESPINTO

<sup>(681)</sup> Cfr., per una panoramica dettagliata di tutte le consultazioni referendarie, R. BORTOLUSSI, *Referendum ex art. 132, comma 2, Cost. e art. 41 e ss., legge 25 maggio 1970, n. 352*, in *Il Diritto della Regione*, nn. 1-2/2007, pp. 47-83.

11-12/06/2006	CAMPANIA	PUGLIA	<b>SAVIGNANO IRPINO</b>	39.33%	RESPINTO
08-09/10/2006	PIEMONTE	VALLE D'AOSTA	<b>NOASCA</b>	52.78%	APPROVATO
08-09/10/2006	VENETO	TRENTINO A. A.	<b>SOVRAMONTE</b>	64.73%	APPROVATO
17-18/12/2006	MARCHE	EMILIA ROMAGNA	<b>ALTA VALMARECCHIA</b>	56.13%	APPROVATO
18-19/03/2006	PIEMONTE	VALLE D'AOSTA	<b>CAREMA</b>	68.14%	APPROVATO
06-07/05/2006	VENETO	TRENTINO A. A. S	<b>ALTOPIANO DI ASIAGO</b>	59.45%	APPROVATO
24-25/06/2006	MARCHE	EMILIA ROMAGNA	<b>MONTECOPIOLO</b>	57.92%	APPROVATO
24-25/06/2006	MARCHE	EMILIA ROMAGNA	<b>SASSOFELTRIO</b>	50.67%	APPROVATO
28-29/10/2007	VENETO	TRENTINO A. A.	<b>LADINIA parte VENETA</b>	56.34%	APPROVATO
09-10/03/2007	VENETO	TRENTINO A. A.	<b>PEDEMONTE</b>	51.04%	APPROVATO
09-10/03/2007	VENETO	FRIULI VENEZIA GIULIA	<b>SAPPADA</b>	71.72%	APPROVATO
09-10/03/2007	MARCHE	EMILIA ROMAGNA	<b>MERCATINO CONCA</b>	49.11%	RESPINTO
09-10/03/2007	MARCHE	EMILIA ROMAGNA	<b>MONTEGRIMANO TERME</b>	42.79%	RESPINTO
21-22/09/2008	LOMBARDIA	TRENTINO A. A.	<b>MAGASA</b>	56.90%	APPROVATO

21-22/09/2008	LOMBARDIA	TRENTINO A. A.	<b>VALVESTINO</b>	52,28	APPROVATO
30/01.11/12.2008	LAZIO	UMBRIA	<b>LEONESSA</b>	40,44%	RESPINTO
30/01.11/12.2008	VENETO	FRIULI VENEZIA GIULIA	<b>MEDUNA</b> <b>DI LIVENZA</b>	38,36%	RESPINTO

**Fonte:** sito web [www.comunichecambianoregione.org](http://www.comunichecambianoregione.org).

# CAPITOLO IV

## Il parere dei Consigli regionali

**Sommario:** 4.1. La funzione del parere prima della riforma del Titolo V - 4.2. La “sicura incidenza” del parere dei Consigli regionali: dalla sentenza n. 334/2004 alla sentenza n. 246/2010 della Corte costituzionale - 4.3. Alcuni aspetti problematici alla luce della giurisprudenza costituzionale. È necessario ripensare una funzione diversa per il parere dei Consigli regionali?

### 4.1. La funzione del parere prima della riforma del Titolo V

Accanto al referendum di variazione territoriale, analoga funzione consultiva, nel corso del procedimento di riordino del territorio, è attribuita, sia prima, sia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, ai Consigli regionali di entrambe le Regioni (sia quella che subisce il distacco, sia quella cui tende l’aggregazione) che sono chiamati ad esprimere un parere obbligatorio, ma non vincolante <sup>(682)</sup>.

Nelle intenzioni del Costituente, secondo quanto elaborato dalla dottrina alla luce dei lavori preparatori, la funzione del parere era quella di “rappresentare al Parlamento l’avviso delle popolazioni indirettamente interessate o controinteressate che non si esprimono mediante referendum” <sup>(683)</sup>. Tale funzione, però, con l’entrata in vigore della legge ordinaria di attuazione n. 352/1970, era stata in parte compromessa in quanto, avendo annullata ogni differenza fra le varie categorie di popolazioni interessate, tutte chiamate a referendum, aveva finito per sfigurare l’autoidentificazione territoriale di quelle direttamente interessate, con la conseguenza di una duplicazione delle valutazioni nel senso che, il punto di vista manifestato ad opera dei Consigli regionali veniva coperto e svalutato da parte del

---

<sup>(682)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, op. cit., p. 183 e ss; G. M. SALERNO, voce *Referendum*, op. cit., p. 249 e ss; S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 99.

<sup>(683)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali* op. cit., p. 100.

corpo elettorale <sup>(684)</sup>. Vi era, dunque, il pericolo di una subalternità dell'Assemblea rappresentativa della comunità regionale rispetto alle potenzialità offerte dall'istituto di democrazia diretta <sup>(685)</sup>; e questo, non in ragione della natura del referendum che, al pari del parere, e lo si vedrà nel corso dei prossimi paragrafi, si inserisce nel procedimento di variazione territoriale come strumento di apporto conoscitivo al Parlamento, ma per il fatto che, in sede di consultazione referendaria e secondo quanto previsto dalla legge n. 352/1970, prima della pronuncia n. 334/2004 della Corte Costituzionale, tutte le popolazioni comunque toccate dalla modifica territoriale erano chiamate ad esprimere il loro punto di vista circa la loro volontà di autoidentificazione territoriale. Ne usciva, pertanto, un forte ridimensionamento del parere, dal momento che l'interesse delle popolazioni indirettamente interessate o controinteressate risultava già dal referendum.

#### **4.2. La “sicura incidenza” del parere dei Consigli regionali: dalla sentenza n. 334/2004 alla sentenza n. 246/2010 della Corte costituzionale**

Solo in seguito alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ed, in particolare, dopo la sentenza n. 334/2004 della Corte costituzionale, che ha circoscritto il concetto di popolazioni interessate, è stata riallineata alla normativa costituzionale la legge ordinaria di attuazione, assegnando all'espressione del parere da parte dei Consigli regionali il ruolo che, secondo la dottrina cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente, aveva già nel corso dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente. Il giudice delle leggi, dopo aver chiarito la natura meramente consultiva del referendum di variazione territoriale, ha precisato come all'audizione dei Consigli regionali spetti il compito di assicurare “l'emersione e la

---

<sup>(684)</sup> Così, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali* op. cit., p. 100.

<sup>(685)</sup> Cfr., S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 100.

valutazione degli interessi locali contrapposti (o anche non integralmente concordanti con quelli espressi attraverso la soluzione della rigida alternativa propria dell'istituto referendario)" <sup>(686)</sup>. Sicché, l'acquisizione e l'esame dei pareri dei Consigli regionali, prosegue ancora la Corte, acquista sicura incidenza ai fini dell'eventuale approvazione della legge di modifica territoriale.

Il riferimento al ruolo dei Consigli regionali, nell'ambito dell'*iter* di variazione territoriale di cui alla pronuncia n. 334/2004, trova maggiore eco nella sentenza n. 246/2010. Con questa, il giudice costituzionale dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, in via principale *ex art.* 127 Cost., dalla Regione Marche avverso la legge ordinaria dello Stato n. 117/2009, che disponeva, e dispone, l'aggregazione all'Emilia-Romagna (Provincia di Rimini) dei Comuni Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello. In specie, la Regione ricorrente riteneva violato l'art. 132, comma 2, Cost., nonché il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni in quanto, a suo avviso, nel corso del procedimento parlamentare di approvazione della legge di variazione, il parere, reso in senso contrario al distacco, emesso dall'Assemblea legislativa della Regione ai sensi della citata disposizione costituzionale, "non è stato oggetto di sostanziale considerazione risultante da atti ufficiali e conoscibili, come, invece, avrebbe richiesto l'art. 132 della Costituzione" <sup>(687)</sup> ed in quanto, nel corso dello stesso procedimento legislativo, sarebbe stato, altresì, violato il principio di leale collaborazione, essendo stato il ricordato parere negativo solamente acquisito agli atti, senza che la Regione che lo ha pronunciato sia stata posta in condizione di conoscere i motivi che hanno spinto le Camere a discostarsi da esso, così risultando violate le regole di reciproco rispetto attraverso le quali devono svolgersi le relazioni tra i soggetti cui spettano i poteri riconosciuti dalla Costituzione" <sup>(688)</sup>.

---

<sup>(686)</sup> Cfr., il punto 2.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

<sup>(687)</sup> Va precisato che, nel merito, la Regione non contestava né la scelta del Parlamento né che il suo parere fosse stato completamente disatteso. La ricorrente si limitava a contestare che il parere non era stato oggetto di sostanziale considerazione da parte dell'organo legislativo e che non era stata messa nelle condizioni di conoscere i motivi per cui le Camere avevano deciso in modo diverso: Cfr., sul punto, S. MABELLINI, *La prima esperienza di variazione territoriale delle Regioni al vaglio della Corte Costituzionale*, op. cit., p. 3977.

<sup>(688)</sup> Si veda il punto 1.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 246/2010 Corte cost.

Le ragioni alla base di questa pronuncia di rigetto della questione di legittimità costituzionale si possono rinvenire nel fatto che, la “sicura incidenza” del parere che deve prendere in considerazione tutti gli interessi locali implicati nell’operazione di variazione (sia quelli dei Comuni e/o delle Province che chiedono il distacco-aggregazione, sia quelli delle popolazioni controinteressate o indirettamente interessate) <sup>(689)</sup>, non può determinare, a carico del Parlamento, ulteriori vincoli ed oneri procedurali volti ad aggravare il procedimento delineato dall’art. 132, comma 2, della Carta costituzionale. Risultano, dunque, prive di fondamento le pretese della Regione Marche ad avviso della quale gli organi parlamentari sarebbero stati gravati da un onere motivazionale, essendo tenuti ad esplicitare le specifiche ragioni in forza delle quali le Camere decidono in modo difforme rispetto al parere <sup>(690)</sup>. Limitandosi, al pari del referendum consultivo, ad offrire al Parlamento solo un apporto conoscitivo <sup>(691)</sup>, certamente il parere non può configurarsi alla stregua di come lo concepiva la ricorrente. L’Assemblea legislativa, infatti, precisa Palazzo della Consulta, è chiamata a compiere, in piena autonomia, “una valutazione finale degli interessi locali alla luce dell’interesse generale, dell’intera comunità politica e dell’intera Repubblica” ed è, quindi, abilitata (se del caso) a “disattendere la volontà della Regione espressa tramite il parere del suo Consiglio”, senza indicare le motivazioni che sono a fondamento di una decisione difforme <sup>(692)</sup>. Quanto, invece, alla violazione del principio di leale collaborazione, la Corte rigetta le censure prospettate, sia ribadendo la non assumibilità di tale principio a parametro rispetto all’esercizio della funzione legislativa <sup>(693)</sup>, sia sottolineando, in

---

<sup>(689)</sup> Il che si potrebbe giustificare in ragione della connessione rappresentativa esistente tra Regione e collettività locale: cfr., a riguardo, G. M. SALERNO, *Il Referendum*, op. cit., p. 215.

<sup>(690)</sup> Sul punto, si veda il commento di G. D’ALBERTO, *Il ruolo di Regioni e Comuni nella procedura di modificazione territoriale di cui all’art. 132, secondo comma, della Costituzione. (A proposito di Corte costituzionale, sentenza n. 246/2010 ed ordinanze nn. 264/2010 e n. 11/2011)*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), n. 1/2011, p. 2.

<sup>(691)</sup> Cfr., in merito, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 100.

<sup>(692)</sup> Si veda il punto 3.2. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 246/2010 Corte cost.

<sup>(693)</sup> Cfr., le sentenze n. 159/2008, n. 222/2008, n. 371/2008 Corte cost. e la sentenza n. 247/2009 Corte cost. Il testo delle pronunce indicate è reperibile nel sito *web* [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Va, comunque, precisato che, al di fuori dell’ambito legislativo, la Corte costituzionale aveva avuto modo di precisare, già nell’assetto previgente alla riforma del Titolo V della Costituzione, che l’obbligo di

subordine, che la previsione di un indefinito onere di motivazione gravante sulle Camere in favore del Consiglio regionale interessato si tradurrebbe in un aggravamento della procedura di approvazione della legge di modifica territoriale, non legittimato, né giustificato da alcuna norma costituzionale <sup>(694)</sup>. Infine, la Regione, prosegue la Corte, non potrebbe neppure dolersi della mancata emersione formale del parere reso dal Consiglio regionale nella documentazione relativa ai lavori delle Commissioni e dell’Aula, trattandosi di atti parlamentari la cui predisposizione rientrerebbe, a pieno titolo, negli *interna corporis* <sup>(695)</sup>.

### **4.3. Alcuni aspetti problematici alla luce della giurisprudenza costituzionale. È necessario ripensare una funzione diversa per il parere dei Consigli regionali?**

Le conclusioni, cui è pervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 246/2010, hanno messo in luce alcuni aspetti problematici sui quali è doveroso soffermarsi.

In primo luogo, la Corte non chiarisce l’espressione “sicura incidenza” che devono assumere i pareri dei Consigli regionali nell’ambito del procedimento di variazione territoriale. Nella sentenza n. 66/2007, della quale si parlerà più diffusamente nel corso del prossimo capitolo, in un *obiter dictum*, la Corte aveva affermato come, “dopo lo svolgimento del referendum, acquisito l’eventuale esito positivo dello stesso e prima dei lavori legislativi che avranno inizio con l’eventuale

---

motivazione doveva considerarsi connaturato al principio stesso di leale collaborazione: Cfr., sul punto, la sentenza n. 116/1994 Corte cost. il cui testo integrale è reperibile sempre nel sito [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>(694)</sup> Cfr., il punto 5 del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 246/2010 Corte cost e G. D’ALBERTO, *Il ruolo di Regioni e Comuni nella procedura di modificazione territoriale di cui all’art. 132, secondo comma, della Costituzione. (A proposito di Corte costituzionale, sentenza n. 246/2010 ed ordinanze nn. 264/2010 e n. 11/2011)*, op. cit., p. 3.

<sup>(695)</sup> Cfr., la giurisprudenza inaugurata dalla Corte cost. con la sentenza n. 9/1959, in *Giur. Cost.*, n. 1/1959, p. 264 e ss. Si veda anche il contributo dottrinale di M. MANETTI, *La lunga marcia verso l’insindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2008, p. 835 e ss.

presentazione del disegno di legge governativo, si provvede allo specifico e solenne coinvolgimento delle Regioni interessate attraverso la richiesta ai loro Consigli regionali del parere sulla proposta”<sup>(696)</sup>. È evidente, quindi, che i pareri, secondo l’intenzione della Corte, devono ricoprire una precisa collocazione nell’*iter* di distacco-aggregazione, affinché le Camere possano realmente “ascoltare” i Consigli e non ricondurre il loro punto di vista ad una acquisizione meramente documentale<sup>(697)</sup>. Invece, nella pronuncia n. 246/2010, il giudice delle leggi, rilevando che, “esauritasi la prima delle due fasi in cui si articola lo speciale procedimento (cioè quella avente ad oggetto la consultazione referendaria e la espressione del parere dei Consigli regionali interessati), segue una seconda fase (quella cioè che ha inizio con la presentazione del disegno di legge)”<sup>(698)</sup>, appare configurare come “meramente formale l’acquisizione del parere dei Consigli regionali, come se quest’ultimo fosse un semplice documento da accludere agli atti in vista di un prossimo esame del Parlamento”<sup>(699)</sup>. Un simile indirizzo comporta il serio pericolo di privare di attualità i punti di vista espressi dai Consigli. Basti pensare al procedimento che ha condotto all’approvazione, nel corso della XVI legislatura, della legge n. 117/2009 sul passaggio dei Comuni dell’Alta Val Marecchia dalla Regione Marche alla Regione Emilia-Romagna: i pareri, documentalmente e formalmente acquisiti dalle Camere, erano stati espressi dall’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna<sup>(700)</sup> e dal Consiglio regionale delle Marche<sup>(701)</sup> su un testo presentato nel corso della XV legislatura<sup>(702)</sup>, diverso da quello che poi il Parlamento ha esaminato

---

<sup>(696)</sup> Si veda il punto 4 del *Cons. in Dir.*

<sup>(697)</sup> Cfr., E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost “sentiti” ma non ascoltati*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2010, p. 2973.

<sup>(698)</sup> Cfr., il punto 3.3. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 246/2010 Corte cost.

<sup>(699)</sup> Cfr., E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost “sentiti” ma non ascoltati*, op. cit., p. 2974.

<sup>(700)</sup> Cfr., B.U.R., Parte II, n. 175 del 5 dicembre 2007.

<sup>(701)</sup> Cfr., B.U.R., n. 33 del 3 aprile 2008.

<sup>(702)</sup> Cfr., A.C. 2527.

e discusso nel corso della legislatura successiva <sup>(703)</sup>. Queste considerazioni, è bene precisarlo, non vanno ad incidere sul ruolo del parere che, al pari del punto di vista espresso dalle popolazioni direttamente interessate in sede di consultazione, “è niente di più che un tassello di una decisione politica di “sintesi”, diretta, cioè, a comporre ad unità una pluralità di interessi, contrapposti ed ulteriori rispetto a quelli già emersi con il referendum” <sup>(704)</sup>, ma intendono mettere in rilievo, sulla scia di quanto la Corte costituzionale aveva indicato nella sentenza n. 66/2007, la necessità che i Consigli regionali possano esprimersi a lavori parlamentari in corso e, dunque, nel vivo del dibattito parlamentare sulla proposta di legge di modifica territoriale <sup>(705)</sup> (in particolare nel corso dell’istruttoria in Commissione) <sup>(706)</sup>. Solo questa opzione sembrerebbe porre i Consigli regionali in una posizione tale da poter interloquire direttamente con le Camere, a loro volta chiamate ad “ascoltarli” <sup>(707)</sup>, nonché rafforzare la natura di “funzione costituzionale” a questi riservata <sup>(708)</sup> nel procedimento di variazione territoriale. Il parere, quindi, acquisito in questa fase, sarebbe dotato di una forza politica particolarmente significativa, fornendo un apporto attuale al Parlamento nel suo compito di bilanciamento dell’interesse generale con quello delle collettività locali, diversamente da quanto avvenuto per l’approvazione della legge n. 117/2009. Nella prassi, invece, avviene che l’espressione del parere si abbia prima della discussione parlamentare, ossia quando i

---

<sup>(703)</sup> Cfr., A.C. 63 e 117.

<sup>(704)</sup> Cfr., S. MABELLINI, *La prima esperienza di variazione territoriale delle Regioni al vaglio della Corte Costituzionale*, op. cit., p. 3980.

<sup>(705)</sup> Cfr., su questa nuova posizione che dovrebbe assumere il parere dei Consigli regionali, E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost “sentiti” ma non ascoltati*, op. cit., p. 2974; F. R. TRABUCCO, *Riflessioni sulla prima attuazione dell’art. 132, secondo comma Cost., dopo sessantuno anni di vita: l’esame del disegno di legge di variazione territoriale e l’acquisizione dei pareri regionali sulla scorta del caso “Alta Valmarecchia”*, in *Le Istituzioni del federalismo*, nn. 3-4/2009, p. 606.

<sup>(706)</sup> Cfr., R. DICKMANN, *L’organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene, 2006, p. 243.

<sup>(707)</sup> Ancora, a riguardo, E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost “sentiti” ma non ascoltati*, op. cit., p. 2974.

<sup>(708)</sup> In questo senso, V. CRISAFULLI, *Le funzioni “costituzionali” delle Regioni*, in *Corr. Amm.*, 1949, p. 834 e ss; F. RESCIGNO, *Le “funzioni costituzionali” delle Regioni fra previsione ed attuazione*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 299-317.

Presidenti ricevono dal Ministro dell'Interno la nota con la quale si invitano i Consigli a pronunciarsi sullo schema di disegno di legge <sup>(709)</sup>. Soluzione, peraltro, che, secondo alcuni autori <sup>(710)</sup>, risulterebbe confermata anche dalla sentenza n. 66/2007 della Corte costituzionale la quale, espressamente, si riferisce al coinvolgimento delle Regioni interessate prima dell'inizio dei lavori parlamentari <sup>(711)</sup>. Tuttavia, la pronuncia sopra citata non parla di acquisizione del parere ma, servendosi del termine coinvolgimento, richiama solo il momento della richiesta del parere. Pertanto, un conto è il chiedere ai Consigli regionali interessati il loro punto di vista ed un altro l'atto consultivo reso <sup>(712)</sup>. Infine, a conclusione della trattazione di questo primo punto, non si possono dimenticare due aspetti: il primo, che le difficoltà di una precisa collocazione del momento del parere delle Regioni nascono anche dalla mancanza di un termine entro il quale i Consigli Regionali sono tenuti a rilasciare il parere, con il rischio, tra l'altro, di bloccare *sine die* il procedimento di variazione territoriale <sup>(713)</sup>; il secondo, che l'espressione dell'acquisizione del punto di vista delle Regioni in merito all'*iter* di variazione nel pieno dei lavori delle Camere, potrebbe offrire al giudice delle leggi "elementi sintomatici in grado di integrare il parametro di giudizio" <sup>(714)</sup> nell'eventualità, pure invocata dalla stessa Corte nella sentenza n. 246/2010, in cui la Regione che si veda, in maniera arbitraria ed in contrasto con il parere espresso, privata o accresciuta di una parte del suo territorio abituale, decida di impugnare la legge di modifica allegandone, ai sensi

---

<sup>(709)</sup> Si veda nota 248.

<sup>(710)</sup> Cfr., S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 141.

<sup>(711)</sup> Si veda il punto 4 del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 66/2007 Corte cost.

<sup>(712)</sup> Cfr., F. R. TRABUCCO, *Riflessioni sulla prima attuazione dell'art. 132, secondo comma Cost., dopo sessantuno anni di vita: l'esame del disegno di legge di variazione territoriale e l'acquisizione dei pareri regionali sulla scorta del caso "Alta Valmarecchia"*, op. cit., p. 607, nt. 9.

<sup>(713)</sup> Cfr., A. D'ATENA, *Indagine conoscitiva sulla modifica dell'art. 132, comma 2, Cost. Audizione del 24 giugno 2009*, op. cit.

<sup>(714)</sup> Cfr., S. MABELLINI, *La prima esperienza di variazione territoriale delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale*, op. cit., p. 3983; G. U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2000, p. 158 e ss. Secondo Rescigno, questa operazione limiterebbe l'operato della stessa Corte costituzionale che non si affiderebbe più solo al suo giudizio, ma sarebbe chiamata ad esaminare il preambolo approvato dalle Camere e misurarsi con le affermazioni lì contenute (si veda pag. 163 dell'opera sopra citata).

dell'art. 3 della Costituzione, la eventuale arbitrarietà sotto il profilo della ragionevolezza <sup>(715)</sup> e, quindi, della valutazione dell'interesse generale.

In secondo luogo, in merito alla lesione del principio di leale collaborazione <sup>(716)</sup> lamentato dalla Regione ricorrente, la Corte nega, in capo al Parlamento, la sussistenza di un onere motivazionale circa la avvenuta presa in considerazione del parere o circa le motivazioni che hanno indotto le Camere a discostarsi da quest'ultimo. Ma, sul punto, la Corte sembra fraintendere quanto rilevato dalla Regione Marche. Secondo quest'ultima, infatti, la norma costituzionale dell'art. 132, comma 2, non richiederebbe necessariamente da parte dell'Assemblea legislativa un obbligo di *facere* attraverso un atto formalmente diretto alla Regione poiché, in questo caso, si determinerebbe un *quid pluris* che non troverebbe alcun fondamento nella disposizione della Carta costituzionale presa a riferimento, quanto, piuttosto, la possibilità di ascoltare il punto di vista manifestato dai Consigli regionali nel corso dell'*iter* parlamentare <sup>(717)</sup>. Il giudice costituzionale, però, sottolinea l'improprio richiamo al principio di leale collaborazione, dal momento che l'esercizio della funzione legislativa ne sarebbe escluso <sup>(718)</sup>. In realtà, nel caso disciplinato dall'art. 132, comma 2, Cost., l'esercizio dell'attività legislativa da parte del Parlamento si connota in modo del tutto peculiare <sup>(719)</sup> nel senso che, pur potendo concludere il procedimento di variazione a prescindere dal contenuto del punto di vista delle popolazioni direttamente interessate, espresso in sede referendaria, e da quello dei Consigli regionali coinvolti, è strettamente collegato a questi due momenti ritenuti insopprimibili. Essi, infatti, offrono un contributo alle Camere per la conoscenza delle istanze locali delle due diverse categorie di popolazione, non potendo le

---

<sup>(715)</sup> Si veda, in merito, il punto 3.4. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 246/2010 Corte cost.

<sup>(716)</sup> Per un approfondimento del principio di leale collaborazione, si veda C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione del sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 127-130; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>(717)</sup> Cfr., il punto 11.1 del ricorso della Regione Marche.

<sup>(718)</sup> Cfr., punto 5 del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 246/2010 Corte cost. Si vedano, inoltre, le pronunce della Corte costituzionale richiamate in nota 693.

<sup>(719)</sup> Cfr., E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost "sentiti" ma non ascoltati*, op. cit., p. 2976.

stesse attivarsi unilateralmente. Pertanto, se le ipotesi dell'art. 132 della Costituzione costituiscono un esempio di regionalismo cooperativo nell'esercizio della funzione legislativa, l'azione delle Camere non può che essere improntata alla luce di questo principio nei confronti dei Consigli regionali <sup>(720)</sup>.

Infine, in terzo luogo, è possibile ravvisare un'incongruenza tra quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 334/2004 sul contenuto dei pareri regionali e quanto, invece, sostenuto nella pronuncia n. 246/2010. Infatti, mentre nel suo primo intervento, il giudice costituzionale riteneva, conformemente al pensiero della dottrina dominante <sup>(721)</sup>, che oggetto del punto di vista espresso da parte dei Consigli regionali fossero gli interessi contrapposti a quelli delle popolazioni interessate degli enti locali territoriali coinvolti nel distacco <sup>(722)</sup>, nel secondo, rilevava come tutti gli interessi implicati nella variazione (e, quindi, anche quelli emersi a seguito del referendum consultivo) dovessero trovare “dimora” nel parere fornito dalle Assemblee legislative delle Regioni interessate <sup>(723)</sup>. La scelta della Corte, però, non considera il rischio che le Regioni si “sostituiscano”, con un atto successivo, alla manifestazione di volontà delle popolazioni direttamente coinvolte nel procedimento di variazione, con la conseguenza, quindi, di una sovrapposizione rispetto all'oggetto della consultazione referendaria che, al pari del parere dei Consigli regionali, ma in modo indipendente ed autonomo, offre al Parlamento un importante apporto conoscitivo per la decisione finale. Del resto, la stessa Costituzione, all'art. 132, comma 2, presuppone due distinti momenti per la tutela dei diversi interessi in gioco: 1) il referendum consultivo che raccoglie le indicazioni del corpo elettorale locale direttamente coinvolto nella correzione morfologica, 2) il parere dei Consigli regionali, grazie al quale, almeno secondo la dottrina, viene in rilievo la posizione

---

<sup>(720)</sup> Cfr., E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost “sentiti” ma non ascoltati*, op. cit., p. 2976.

<sup>(721)</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., pp. 99-100.

<sup>(722)</sup> Cfr., il punto 2.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 334/2004 Corte cost.

<sup>(723)</sup> Cfr., il punto 3.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 246/2010 Corte cost.

delle popolazioni indirettamente interessate, o controinteressate alla variazione territoriale <sup>(724)</sup>.

La riflessione sulla natura del parere e sulla posizione che ricopre, o meglio dovrebbe ricoprire nell'*iter* di variazione territoriale, induce ad ulteriori valutazioni. Se, come è stato più volte ricordato nel corso del capitolo II di questa trattazione, si è in presenza di posizioni confliggenti, ma tutte riferibili a quella parte di territorio regionale intesa quale centro di riferimento di tutti gli interessi comunitari anche se le finalità sono differenti, perché utilizzare, da un lato, per le popolazioni direttamente interessate lo strumento referendario e, dall'altro, per quelle indirettamente o controinteressate (vicine ed attigue all'area della modifica territoriale: si pensi ai Comuni confinanti a quello che avvia il procedimento di modifica o le Province contermini a quella che ha messo in moto il meccanismo dell'art. 132, comma 2, Cost.), quello del parere dei Consigli regionali? È evidente come la tendenza a considerare il voto referendario quale manifestazione diretta della sovranità popolare che, dalla Francia rivoluzionaria, o meglio dalla dottrina del XIX secolo è penetrata in modo pressoché uniforme anche all'interno della scienza giuridica italiana, abbia indotto gli studiosi, fin dai tempi dello Statuto Albertino del 1848, a "collocare il referendum nel quadro dei poteri sovrani direttamente garantiti al popolo, sia pure accanto ad altre forme di esercizio diretto della medesima sovranità popolare, e dunque come un istituto potenzialmente in conflitto <sup>(725)</sup> con la struttura organizzativa dello Stato parlamentare" <sup>(726)</sup> e delle articolazioni locali in cui esso si suddivide. Né, dopo l'entrata in vigore della Costituzione italiana il 1 gennaio 1948, questa impostazione è venuta meno; anzi, pur sottolineandosi da parte degli studiosi il significato relativo alla distinzione tra "esercizio" e "titolarità" dei poteri sovrani garantiti al popolo dall'art. 1 della Carta <sup>(727)</sup>, la dottrina posteriore al '48 non ha avuto e continua a non avere esitazioni nel riconoscere il marcato carattere di

---

<sup>(724)</sup> Cfr., L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, op. cit., p. 2539.

<sup>(725)</sup> Significativa, a riguardo, l'opera di R. CARRE' DE MALBERG, *Considération théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, Vol. I, Paris, 1922, p. 278.

<sup>(726)</sup> Cfr., G. RENSI, *La democrazia diretta*, Milano, Adelphi, 1995, p. 50 e ss. e p. 183 e ss.; A. MANGIA, *Referendum*, Padova, Cedam, 1999, p. 115.

<sup>(727)</sup> Cfr., C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1948, p. 3 e ss.

“eccezionalità” del referendum e, quindi, la sua forte valenza politica rispetto ad altre manifestazioni di pubblico potere <sup>(728)</sup>. Ne consegue che, se gli interessi delle popolazioni direttamente interessate e quelli delle popolazioni contro o indirettamente interessate, si trovano su piani differenti in ragione della finalità cui tendono, bisogna, comunque, concludere che la “forza politica” del referendum consultivo è superiore, in ragione della fonte della sua provenienza, rispetto al parere prodotto da organi rappresentativi quali sono i Consigli regionali. Pertanto, gli apporti conoscitivi offerti alle due Camere acquistano un valore politico diverso a seconda della differente strumentazione contemplata dalla Costituzione nell’art. 132, comma 2. Alla luce di queste considerazioni, già peraltro anticipate nel corso del capitolo II, risulterebbe utile ripensare il meccanismo di variazione territoriale in funzione della possibilità di un coinvolgimento, attraverso l’istituto del referendum, di porzioni più vaste di territorio, magari garantendo, in qualche misura, l’espressione “qualificata” della volontà delle popolazioni in senso stretto, attraverso una sorta di doppio turno referendario: un primo, per le popolazioni direttamente interessate, ed un secondo per quelle indirettamente interessate o controinteressate. Si è cercato di individuare una soluzione nel disegno di legge costituzionale di revisione dell’art. 132 Cost., discusso durante la XV legislatura e del quale si è parlato nel paragrafo 2.5, cui si rinvia. In questa sede, è sufficiente rilevare come, in una prospettiva di modifica della norma costituzionale, il parere dei Consigli regionali non dovrebbe più avere ad oggetto la emersione degli interessi delle popolazioni indirettamente interessate o controinteressate attigue all’area della correzione morfologica, che potrebbero già esprimersi in sede referendaria, quanto, piuttosto, assumere un nuovo e diverso contenuto. Il punto di vista espresso dai Consigli regionali, dunque, assolverebbe alla funzione di riequilibrare le manifestazioni di volontà emerse dal referendum con l’interesse dell’intera comunità regionale e non solo delle popolazioni indirettamente interessate o controinteressate, operando un primo bilanciamento, una prima sintesi, tra istanze particolaristiche e problematiche dell’intera Regione. In altri termini, il parere dovrebbe indicare le ragioni sottese all’interesse dell’ente a mantenere o meno la propria conformazione territoriale a prescindere dagli interessi delle popolazioni locali che, già nell’istituto

---

<sup>(728)</sup> Cfr., A. MANGIA, *Referendum*, op. cit., p. 114.

referendario, troverebbero la sede per poter manifestare la propria volontà di autoidentificazione territoriale. Questa soluzione sarebbe rispondente anche alla raffigurazione tradizionale per cui i Consigli regionali dovrebbero essere, o meglio dovrebbero voler essere, “il collegio in cui si incarna la rappresentanza politica di tutta la comunità regionale” <sup>(729)</sup> e che assicura “la rispondenza della volontà dell’ente alle esigenze, ai bisogni ed agli interessi della collettività sociale residente sul territorio regionale” <sup>(730)</sup>.

---

<sup>(729)</sup> Cfr., A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, p. 755.

<sup>(730)</sup> Cfr., T. MARTINES, voce *Consiglio regionale*, in *Enc. Dir.*, Vol. IX, Milano, Giuffrè, 1961, p. 268. Sulla stessa linea anche, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana-Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 79.



# CAPITOLO V

## La legge di variazione territoriale

**Sommario:** 5.1. La presentazione del disegno di legge da parte del Ministro dell'Interno - 5.2. La natura giuridica della legge di variazione territoriale: aspetti generali - 5.3. segue: la problematica applicabilità dell'art. 132 della Costituzione alle Regioni speciali. Considerazioni preliminari - 5.4. segue: l'ipotesi di intervento con legge costituzionale nell'alveo del procedimento di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione - 5.5. segue: l'ipotesi di intervento attraverso il procedimento di revisione statutaria a prescindere dall'art. 132, comma 2, della Costituzione - 5.6. segue: alcune risposte dalla sentenza n. 66/2007 della Corte costituzionale e la preferenza per l'uso della legge ordinaria dello Stato - 5.7. segue: la deliberazione e la promulgazione della legge di variazione territoriale - 5.8. segue: la legge di variazione territoriale, fonte rinforzata o fonte atipica? - 5.9. La legge ordinaria dello Stato 3 agosto 2009, n. 117: il distacco dei Comuni dell'Alta Valmarecchia dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna - 5.10. Le conseguenze del distacco-aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia

### 5.1. La presentazione del disegno di legge da parte del Ministro dell'Interno

*“Nel caso di approvazione della proposta sottoposta a referendum, il Ministro dell'Interno, entro 60 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'art. 132 della Costituzione”.* È quanto dispone l'art. 45, comma 4, della legge ordinaria dello Stato n. 352/1970.

Da una interpretazione letterale della disposizione normativa richiamata, sembrerebbe che il legislatore d'attuazione abbia inteso accordare l'iniziativa legislativa al Ministro dell'Interno, ossia ad un organo che, in via ordinaria, ne sarebbe sprovvisto e che, comunque, non avrebbe potuto esserne investito da una fonte primaria di produzione del diritto dal momento che, secondo quanto disposto dall'art. 71, comma 1, della Costituzione, l'iniziativa può essere disposta a favore di organi o enti non direttamente interessati dalla Carta, ma solo con lo strumento della legge costituzionale. L'*impasse*, secondo certa dottrina <sup>(731)</sup>, verrebbe superato

---

<sup>(731)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali* op. cit., p. 97.

constatando che, operando in questo modo, il legislatore d'attuazione avrebbe implicitamente accolto la concezione del referendum come atto di iniziativa del quale si è parlato nel corso del paragrafo 3.14. L'art. 132 del Testo costituzionale, in questa prospettiva, essendo norma costituzionale, soddisferebbe la prescrizione dell'art. 71 Cost.: l'iniziativa legislativa sarebbe riservata ai Comuni ed alle Province che intendono avviare il meccanismo di variazione territoriale, mentre, l'intervento del Ministro dell'Interno tradurrebbe questa iniziativa in una di tipo "tecnico" adatta allo scopo, comportandosi quale "organo di trasmissione". La riserva, d'altronde, non subirebbe alcuna violazione<sup>(732)</sup>, dato che l'attività del Ministro dell'Interno viene doppiamente vincolata: deve essere esercitata entro il termine perentorio di 60 giorni contemplato dalla legge n. 352/1970 e deve avere un contenuto conforme a quello della deliberazione referendaria<sup>(733)</sup>.

La tesi qui sostenuta, tuttavia, può essere messa in discussione laddove si sostenga che l'iniziativa dei Comuni e/o delle Province che intendono avviare il procedimento di correzione morfologica non è di tipo legislativo. Ne deriverebbe allora, *rebus sic stantibus*, che l'iniziativa andrebbe riconosciuta in capo al Ministro dell'Interno *ex art. 45, comma 4, della legge n. 352/1970*. In questo caso, però, resterebbe da spiegare come mai una disposizione legislativa di una fonte primaria sia in grado di conferire questa attribuzione essendo la materia, in ragione dell'art. 71 della Carta, oggetto di riserva di legge costituzionale. Pertanto, alla luce di queste conclusioni, non si può che affermare come l'iniziativa vada assegnata al Governo della Repubblica nel suo insieme, che è l'ordinario titolare dell'iniziativa, anche "vincolata"<sup>(734)</sup>, ovvero ai singoli membri del Parlamento nei modi che saranno poi indicati. Quest'ultimo aspetto è confermato dall'*iter* approvativo della prima legge di attuazione dell'art. 132, comma 2, Cost.: la n. 117/2009. A sostegno di quanto si va dicendo, è opportuno rilevare come la norma dell'art. 45, comma 4, della legge n.

---

<sup>(732)</sup> Cfr., su questo punto, M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, op. cit., p. 56.

<sup>(733)</sup> Sull'iniziativa del Ministro dell'Interno come "atto dovuto", si veda G. M. SALERNO, voce *Referendum*, op. cit., p. 251.

<sup>(734)</sup> Cfr., A. M. SANDULLI, voce *Legge*, op. cit., p. 635.

352/1970 presenta una qualche analogia <sup>(735)</sup> con quella dell'art. 6, comma 1, <sup>(736)</sup> della legge ordinaria dello Stato 10 febbraio 1953, n. 62 <sup>(737)</sup>, secondo la quale, in regime di Costituzione antecedente la riforma del Titolo V del 2001, era il Presidente del Consiglio dei Ministri che presentava al Parlamento gli Statuti delle Regioni di diritto comune, lasciando il Governo libero di determinarsi circa il merito della legge <sup>(738)</sup>. Analogamente, il Ministro dell'Interno, nella circostanza del distacco-aggregazione di Comuni e/o Province, si configura quale "organo di trasmissione" non di un'iniziativa legislativa riservata alle amministrazioni comunali e provinciali, ma al Governo nel suo complesso. La stessa legge n. 117/2009, studiata in tutto il suo percorso, dimostra come, nella prassi, sia stata seguita la via sopra descritta. Infatti, nel corso della XV legislatura, in data 5 aprile 2007, il Consiglio dei Ministri aveva approvato uno schema legislativo per il passaggio dei Comuni dell'Alta Valmarecchia dalla Regione Marche alla Regione Emilia-Romagna dopo la pubblicazione, con esito favorevole, degli esiti referendari dei setti Comuni avvenuta il 28 dicembre 2006, ma prima ed indipendentemente dalla ricezione dei pareri regionali <sup>(739)</sup>. Era stato, dunque, il Governo a dar corso all'iniziativa legislativa, benché sia poi decaduta per la fine anticipata della legislatura; del resto, la nota sentenza n. 66/2007 della Corte costituzionale, a riguardo, parlava e parla espressamente di "disegno di legge governativo" <sup>(740)</sup>. Tuttavia, con l'avvio della XVI legislatura, il Governo non si era preoccupato di presentare una nuova iniziativa legislativa, con conseguente predisposizione di quattro progetti di iniziativa

---

<sup>(735)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali* op. cit., p. 98.

<sup>(736)</sup> Disponeva l'art. 6, comma 1, della legge n. 62/1953: "Il Presidente del Consiglio regionale trasmette copia dello Statuto deliberato dal Consiglio regionale al Presidente del Consiglio dei Ministri, che lo presenta entro quindici giorni al Parlamento". Questa norma è stata oggetto di critiche, in particolare per il fatto che riservava al Governo un'iniziativa ritenuta di spettanza dei Consigli regionali: cfr., in proposito, S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, Cedam, 1961, p. 75.

<sup>(737)</sup> In G.U. n. 52 del 3 marzo 1953.

<sup>(738)</sup> Cfr., L. PALADIN, *Diritto Regionale*, op. cit., p. 54, nt. 20.

<sup>(739)</sup> Cfr., sul punto, R. FILIPPINI, *La modifica dei confini regionali per il distacco dei Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi, intese attuative*, op. cit., pp. 16-17.

<sup>(740)</sup> Cfr., punto 4 del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 66/2007 Corte cost.

parlamentare <sup>(741)</sup>: due al Senato <sup>(742)</sup> e due alla Camera <sup>(743)</sup>. La possibilità, quindi, di un'iniziativa legislativa nella materia *de qua* sarebbe indice del fatto che in tema di distacco-aggregazione di Comuni e Province da una Regione ad un'altra, l'obbligo di presentazione del progetto di legge al Parlamento da parte del Ministro dell'Interno si configura quale atto dovuto qualora l'approvazione del disegno di legge sia del Governo della Repubblica, viceversa, non ricorre allorché la stessa, affermata nella prassi, venga esercitata dai membri dell'Assemblea legislativa. Si ritiene, comunque, alla luce della lettera dell'art. 45, comma 4, della legge n. 352/1970 e della previsione del termine di 60 giorni in essa indicato, che l'iniziativa parlamentare non possa che svolgersi in via surrogatoria <sup>(744)</sup>, ossia qualora il Governo non deliberi la proposta di legge e la medesima non venga inviata alle Camere, ad opera del Ministro dell'Interno *pro tempore*, entro il periodo menzionato dalla legge; la vicenda relativa all'approvazione della legge n. 117/2009 confermerebbe quanto si è sostenuto. Alcune vicende di migrazione di Comuni, poi, sembrano lasciare spazio ad un'iniziativa parlamentare anche in assenza di una proposta di legge governativa. È questo, ad esempio, il caso del Comune di Lamon (Provincia di Belluno) il quale dimostra come il procedimento legislativo, conseguente all'esito favorevole del referendum di variazione territoriale regionale, possa prendere avvio con la presentazione e successiva discussione di una proposta di legge d'iniziativa parlamentare <sup>(745)</sup>, pur in assenza del deposito del disegno di legge governativo <sup>(746)</sup>. Addirittura, ci si è spinti a ritenere che, sempre in via surrogatoria, anche i Consigli regionali interessati possano presentare alle Camere il

---

<sup>(741)</sup> Ancora, R. FILIPPINI, *La modifica dei confini regionali per il distacco dei Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi, intese attuative*, op. cit., p. 17.

<sup>(742)</sup> A.S. 1552 Pizzolante e A.S. 628 Berselli.

<sup>(743)</sup> A.C. 63 Pizzolante e A.C. 177 Pini.

<sup>(744)</sup> Sul carattere surrogatorio dell'iniziativa parlamentare in caso di mancata presentazione del disegno di legge da parte del Ministro dell'Interno, si veda M. L. SCHIAVANO, *Variazioni territoriali delle Regioni*, op. cit., 208, nt. 41.

<sup>(745)</sup> A.C. n. 6274 Boato.

<sup>(746)</sup> Cfr., F. R. TRABUCCO, *Riflessioni sulla prima attuazione dell'art. 132, secondo comma Cost., dopo sessantuno anni di vita: l'esame del disegno di legge di variazione territoriale e l'acquisizione dei pareri regionali sulla scorta del caso "Alta Valmarecchia"*, op. cit., p. 610.

relativo disegno di legge di variazione territoriale. L'affermazione lascia aperte due perplessità <sup>(747)</sup>. La prima di ordine politico: ragioni di “buon vicinato regionale” <sup>(748)</sup> scongiurerebbero un'iniziativa che veda coinvolte due Regioni direttamente interessate al fenomeno migratorio; la seconda di ordine giuridico: non verrebbe assicurata quella posizione di terzietà rispetto al fenomeno della variazione che, invece, Governo e/o Parlamento sarebbero in grado di garantire. La Regione, infatti, si troverebbe ad agire nella duplice veste di presentatrice di un disegno di legge che deve bilanciare l'interesse generale con quelli particolari delle collettività locali e di ente chiamato ad esprimere un parere che tenga conto, principalmente, delle ragioni delle popolazioni indirettamente interessate o controinteressate alla variazione territoriale.

## **5.2. La natura giuridica della legge di variazione territoriale: aspetti generali**

Nella sentenza n. 66/2007, sulla quale ci si soffermerà più diffusamente nei successivi paragrafi, la Corte costituzionale, investita, in via di conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni, sulla applicabilità o meno dell'art. 132, comma 2, della Costituzione alle Regioni ad ordinamento differenziato, pur avendo escluso il ricorso al procedimento di revisione dei relativi Statuti speciali *ex art. 138 Cost.* con conseguente affermazione circa il carattere non derogatorio della disciplina generale concernente il procedimento di variazione territoriale descritto dal Testo costituzionale, non aveva affrontato, in maniera puntuale ed in via generale, il problema specifico dell'uso della fonte <sup>(749)</sup>. Detto diversamente, la questione che si

---

<sup>(747)</sup> Cfr., A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in G. BRANCA, A. SCIALOJA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zannichelli, 1977, p. 192. *Contra*, G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 233.

<sup>(748)</sup> L'espressione è di F. R. TRABUCCO, *Riflessioni sulla prima attuazione dell'art. 132, secondo comma Cost., dopo sessantuno anni di vita: l'esame del disegno di legge di variazione territoriale e l'acquisizione dei pareri regionali sulla scorta del caso “Alta Valmarecchia”*, *op. cit.*, p. 609.

<sup>(749)</sup> Cfr., T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un'altra: il percorso costituzionale dei Comuni*, *op. cit.*, p. 22.

poneva e si pone è la seguente: deve essere la legge ordinaria dello Stato o piuttosto la legge costituzionale a formalizzare il distacco-aggregazione di Comuni e/o Province da una Regione ad un'altra?

In assenza di una espressa indicazione chiara, sia da parte della Costituzione, sia da parte della Corte costituzionale, va comunque rilevato che le ragioni a sostegno della prima ipotesi, ossia della legge ordinaria, sembrano sufficientemente argomentate e fondate. In questo paragrafo, il problema posto verrà analizzato in termini generali, mentre, in quelli successivi, con particolare riferimento alla migrazione dei Comuni e delle Province verso le Regioni speciali.

In primo luogo, un'indicazione può desumersi dai lavori preparatori della Carta costituzionale. Se, in un primo momento, durante il corso dei lavori della Seconda Sottocommissione, si decise che il distacco-aggregazione di Comuni da una Regione ad un'altra, doveva essere adottato con legge costituzionale, in seguito, in seno all'Adunanza Plenaria dell'Assemblea Costituente, si ritenne sufficiente la legge ordinaria, poiché l'ipotesi che veniva normata, comportando una variazione minima del territorio regionale non incidente sul numero delle Regioni, poteva essere definita senza il ricorso alla fonte costituzionale <sup>(750)</sup>.

In secondo luogo, si può ricorrere al criterio di interpretazione letterale delle disposizioni normative, infatti quando la Costituzione richiede l'uso della fonte costituzionale, lo ha sempre espressamente contemplato. Attraverso un confronto tra la lettera del comma 1 dell'art. 132 e quella del comma 2, è evidente che solo nel caso di creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti o di fusione di Regioni esistenti, la Carta si riferisce inequivocabilmente alla legge costituzionale, per di più rinforzata <sup>(751)</sup>, non potendo essere approvata dal Parlamento a prescindere dal procedimento delineato all'interno della norma costituzionale. Viceversa, nel comma 2, la Costituzione non si serve più dell'espressione legge costituzionale, ma utilizza quella di "*legge della Repubblica*".

---

<sup>(750)</sup> Cfr., A. GORACCI, *Autonomia speciale e procedimento di distacco -aggregazione di Comuni*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2007, pp. 3224-3225.

<sup>(751)</sup> Cfr., L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 163. *Contra*, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali* op. cit., p. 117. Secondo quest'ultimo autore, il fatto che la legge costituzionale sia strutturata in modo da consentire la revisione dell'art. 131 della Costituzione ed insieme da concretare il principio dell'autodeterminazione popolare, sottratto a revisione, lo conduce a ritenere che si tratti di una "forma specializzata della stessa fonte".

È pur vero che questo generico termine non è esclusivamente interpretabile come sinonimo di legge ordinaria, potendo il medesimo *nomen iuris* ricomprendere anche la legge costituzionale <sup>(752)</sup>. Tuttavia, si ritiene che la terminologia adoperata all'interno della norma costituzionale di cui all'art. 132 non possa che essere intesa come riferita alla sola legge ordinaria dello Stato poiché, diversamente, non si capisce come mai il legislatore non abbia disposto, trattandosi dello stesso art. 132, il rinvio alla fonte costituzionale qualora avesse voluto riferirsi a questa nel suo comma 2, proprio come aveva fatto nel primo. Inoltre, dalla lettura dell'art. 46 della legge di attuazione dell'art. 132, la n. 352/1970, l'indicazione delle modalità di formulazione della legge di correzione morfologica è preceduta dalla seguente affermazione: “*La promulgazione della legge ordinaria prevista dall'art. 132, secondo comma, della Costituzione, è espressa con la formula seguente...*”.

In terzo luogo, può risultare utile l'uso del criterio di interpretazione sistematica. Se, nell'evenienza di creazione di nuove Regioni o fusione di Regioni esistenti, è necessaria la legge costituzionale in quanto unica fonte idonea ad incidere sia sull'art. 116 Cost. e sulle leggi statutarie da questo richiamate, sia sul numero delle realtà regionali di cui all'art. 131 della Carta che, proprio in virtù del procedimento dell'art. 132, comma 1, Cost., è sottratto a procedimento di revisione costituzionale <sup>(753)</sup>, nell'ipotesi di modifica di appartenenza regionale di Comuni e/o Province, è sufficiente la legge ordinaria, dal momento che il fenomeno migratorio non è tale da modificare il numero delle Regioni esistenti, ma soltanto il loro ambito territoriale <sup>(754)</sup>. Anche la recente giurisprudenza della Corte, indirettamente, sembra confermare questa posizione. Nella sentenza n. 278/2011, relativa alla creazione del c.d. “Principato di Salerno”, in un *obiter dictum*, il giudice delle leggi precisa come,

---

<sup>(752)</sup> Cfr., A. GORACCI, *Autonomia speciale e procedimento di distacco- aggregazione di Comuni*, op. cit., p. 3224. Altre norme costituzionali in cui compare l'espressione “*legge della Repubblica*” sono gli artt. 122, 125 e 126; A. FERRARA, *Questione settentrionale. Dalla grande alla piccola secessione: la migrazione territoriale dei Comuni come istanza di specializzazione in deroga ai principi del federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2007, p. 4.

<sup>(753)</sup> Questo garantirebbe l'impossibilità di eliminare le Regione delle quali è possibile, stando alla lettera dell'art. 132 della Costituzione, solo il loro accorpamento o la creazione di nuove. Sul punto, L. VIOLINI, *Abolizione Regioni: proposta impraticabile, la “riforma” Formigoni è una soluzione*, in [www. il sussidiario.net](http://www.il sussidiario.net), 26 agosto 2011.

<sup>(754)</sup> Lascia intendere questa conclusione anche M. BERTOLISSI, *Art. 132 Cost.*, op. cit., pp. 769-770. Si veda, inoltre, sempre sulla stessa linea L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, p. 53 e C. LAVAGNA, *Le Costituzioni rigide*, Roma, Edizioni Ricerche, 1964, p. 163.

nel caso di creazione di una nuova Regione, non solo si pone necessaria la gravosa istituzione della completa struttura politico-amministrativa di quest'ultima, ma si verifica un sensibile ridimensionamento dell'analogo struttura della Regione "cedente" proprio in virtù dell'effetto creativo e, quindi, della stessa articolazione del territorio regionale della Repubblica di cui all'art. 131 <sup>(755)</sup>. A tale proposito, continua la Corte, "appare significativo osservare che, mentre per il meccanismo di distacco/aggregazione territoriale di Province o Comuni da una Regione ad un'altra è sufficiente lo strumento legislativo della legge ordinaria (ancorché rinforzata da uno speciale aggravamento procedurale: sentenza n. 246 del 2010), nel caso di creazione di una nuova Regione, è prevista la necessità dell'adozione della legge costituzionale" <sup>(756)</sup>.

In quarto luogo, l'utilizzo della fonte primaria per antonomasia è confermato dalla prima legge attuativa dell'art. 132, comma 2, Cost. relativa al passaggio dei Comuni dell'Alta Valmarecchia dalla Regione Marche alla Regione Emilia-Romagna (Provincia di Rimini): la legge ordinaria dello Stato 3 agosto 2009, n. 117. Diversamente dalle ipotesi di distacco-aggregazione che hanno coinvolto, in questi anni, migrazioni di Comuni da Regioni ad ordinamento comune a Regioni speciali, il caso della Valmarecchia ha interessato la variazione territoriale di due Regioni ordinarie per le quali non si ponevano e non si pongono i problemi che saranno analizzati nel proseguo dei lavori.

Infine, è possibile servirsi dell'argomento giurisprudenziale. Se, come è stato detto in precedenza, la sentenza n. 66/2007 della Corte costituzionale non affronta in modo chiaro che cosa s'intenda con "*legge della Repubblica*", limitandosi ad escludere la via della revisione degli Statuti speciali in caso di migrazioni verso Regioni ad ordinamento differenziato, dal momento che nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale può produrre effetti su due

---

<sup>(755)</sup> Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, l'On. Costantino Mortati rilevava come l'uso della fonte costituzionale fosse limitato alla modifica dell'elenco delle circoscrizioni territoriali delle Regioni di cui all'art. 131 della Carta costituzionale: cfr., M. MOTRONI, *La migrazione dei Comuni di frontiera verso le Regioni a Statuto speciale: la problematica scelta della fonte idonea a produrre l'effetto di variazione territoriale*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2008, p. 16, nt. 36.

<sup>(756)</sup> Cfr., il punto 3.3. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 278/2011 Corte cost. Sulla stessa linea anche, S. M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, Cedam, 1972, p. 100.

diversi enti regionali <sup>(757)</sup>, con la pronuncia n. 246/2010, il giudice della legittimità costituzionale afferma che non vi è ragione di pensare che la fase del procedimento di variazione territoriale incipiente con la presentazione del disegno di legge, non debba svolgersi “secondo forme diverse rispetto a quelle legislative ordinarie” <sup>(758)</sup>.

### **5.3. segue: la problematica applicabilità dell’art. 132 della Costituzione alle Regioni speciali. Considerazioni preliminari**

Se l’uso della legge ordinaria dello Stato è pacifico per l’aggregazione di Comuni e/o Province da Regione ordinaria a Regione ordinaria, il problema si pone con riferimento alla migrazione verso le cinque Regioni ad ordinamento differenziato.

In particolare, tutti gli Statuti speciali, adottati in base all’art. 116, comma 1, della Costituzione con la forma della legge costituzionale e rispetto ai quali sono le norme costituzionali contenute nella Parte II, Titolo V della Carta a rivestire una “funzione suppletiva” <sup>(759)</sup>, comprendono disposizioni dirette ad identificare il territorio regionale <sup>(760)</sup>. Da qui, la tesi che lo stesso sia costituzionalizzato e, come tale, non modificabile con una semplice legge ordinaria dello Stato <sup>(761)</sup>. Questa

---

<sup>(757)</sup> Cfr., punto 3 del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 66/2007 Corte cost.

<sup>(758)</sup> Cfr., il punto 3.1. del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 246/2010 Corte cost.

<sup>(759)</sup> Cfr., L. PALADIN, *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, Del Bianco Editore, 1965, p. 14 e ss.

<sup>(760)</sup> Cfr., S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 125.

<sup>(761)</sup> Si vedano le disposizioni iniziali contenute negli Statuti. Statuto della Regione Valle d’Aosta/Valleé d’Aoste, art. 1, comma 2: “*Il territorio della Valle d’Aosta comprende le circoscrizioni dei Comuni ad esso appartenenti alla data di entrata in vigore della presente legge*”. Statuto della Regione siciliana, art. 1: “*La Sicilia, con le isole Eolie, Egadi, Pelagie, Ustica e Pantelleria, è costituita in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l’unità politica dello Stato Italiano, sulla base dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione. La città di Palermo è il capoluogo della Regione*”. Statuto della Regione Sardegna, art. 1: “*La Sardegna con le sue isole è costituita in Regione autonoma fornita di personalità giuridica entro l’unità politica della Repubblica Italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente*

“blindatura” del territorio rappresenta, per una parte della dottrina, “una consistenza molto più rigida di quella di altre Regioni” <sup>(762)</sup>, in quanto la configurazione territoriale non è considerata fine a se stessa, ma in funzione delle peculiarità etnico-linguistiche della Regione oppure in considerazione dei caratteri storico-tradizionali o politici della Regione, costituendo la “misura della specialità”.

Inoltre, sia nell’ipotesi in cui Comuni e/o Province appartenenti a Regioni ordinarie chiedono l’aggregazione a Regioni ad ordinamento particolare, sia nel caso inverso in cui Comuni e/o Province chiedono di distaccarsi dalla Regione speciale per aggregarsi ad altra Regione, la modificazione territoriale, come sostengono alcuni autori <sup>(763)</sup>, non si limita ad incidere sulla struttura territoriale di enti giuridicamente omologhi, situazione che si verifica in caso di variazione che interessa due Regione ordinarie, ma produce delle conseguenze sulla disciplina giuridica di territorio oggetto della variazione, ammettendo, ai benefici propri delle Regioni speciali, territori sottoposti al regime ordinario o, in ipotesi di più ardua realizzazione, escludendoli dai privilegi connessi alla specialità per sottoporli alla disciplina comune. Pertanto, la deroga al regime assegnato dalla Costituzione alle Regioni ordinarie ed agli enti locali territoriali in esse compresi dovrebbe richiedere l’intervento di una legge di rango costituzionale <sup>(764)</sup>, ovvero di revisione dei rispettivi Statuti. Del resto, “la tutela costituzionale investe il territorio della Regione

---

*Statuto*”. Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 2, comma 1: “*La Regione comprende i territori delle attuali Province di Gorizia e di Udine e dei Comuni di Trieste, Duino-Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle e Sgonico*”. Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, art. 3, comma 1: “*La Regione comprende le Province di Trento e Bolzano. I Comuni di Proves, Senale, Termeno, Ora, Bronzolo, Valdagno, Lauregno, San Felice, Cortaccia, Egna, Montagna, Tredena, Magré, Salorno, Anterivo e la frazione di Sinablana del Comune di Rumo della Provincia di Trento, sono aggregati alla Provincia di Bolzano*”.

<sup>(762)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell’Assemblea Costituente*, op. cit., p. 147.

<sup>(763)</sup> Su questa linea, A. FERRARA, *Questione settentrionale. Dalla grande alla piccola secessione: la migrazione territoriale dei Comuni come istanza di specializzazione in deroga ai principi del federalismo fiscale*, op. cit., p. 4; C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La “secessione” dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2008, p. 5 e ss. In parte, per le ragioni che saranno spiegate nel paragrafo seguente, anche M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2007, p. 641.

<sup>(764)</sup> Cfr., G. MOR, *Le modificazioni territoriali e statutarie per il Friuli-Venezia Giulia tra limiti alla revisione costituzionale, procedimenti super aggravati, procedimenti semplificati*, in AA. VV., *Studi in onore di P. Biscaretti Di Ruffia*, Vol. II, Milano, Giuffré, 1987, p. 942.

speciale non soltanto globalmente e complessivamente considerato, ma anche nelle sue singole parti costitutive, in quanto ricompreso nel territorio dei minori enti locali espressamente indicati”<sup>(765)</sup>).

Nei paragrafi successivi, verranno proprio analizzate le due distinte ipotesi elaborate dalla dottrina alla luce delle riflessioni di natura generale che si sono svolte: la prima, sull’uso della legge costituzionale in luogo della legge ordinaria dello Stato, ma sempre nell’alveo del procedimento dell’art. 132, comma 2, Cost.; la seconda, richiesta dalla Regione speciale Valle d’Aosta/Valleé d’Aoste in sede di conflitto di attribuzioni davanti la Corte costituzionale contro il Governo e che ha condotto alla sentenza n. 66/2007, sull’ipotesi della via della modificazione degli Statuti di autonomia a prescindere dal meccanismo di variazione territoriale indicato in Costituzione.

#### **5.4. segue: l’ipotesi di intervento con legge costituzionale nell’alveo del procedimento di cui all’art. 132, comma 2, della Costituzione**

Alla luce delle valutazioni espresse nel paragrafo precedente, tanto nel corso della XV legislatura <sup>(766)</sup>, quanto nel corso della XVI <sup>(767)</sup>, seguendo il procedimento

---

<sup>(765)</sup> Cfr., G. D’ORAZIO, *In tema di variazioni del territorio regionale*, op. cit., p. 685.

<sup>(766)</sup> Nel corso della XV legislatura, sono stati presentati i seguenti disegni di legge costituzionale per la aggregazione a Regioni ad ordinamento differenziato: del 20 luglio 2006, A.C. n.1427 (distacco del Comune di Lamon dalla Regione Veneto e sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige, ai sensi dell’art. 132, secondo comma, Cost); del 17 aprile 2007, A.C. n. 2524 (distacco del Comune di Sovramonte dalla Regione Veneto e sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige, ai sensi dell’art. 132, secondo comma, Cost); del 17 aprile 2007, A.C. n. 2525 (distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte e sua aggregazione alla Regione Valle d’Aosta, ai sensi dell’art. 132, secondo comma, Cost); del 17 aprile 2007, A.C. n. 2526 (distacco del Comune di Cinto Caomaggiore dalla Regione Veneto e sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell’art. 132, secondo comma, Cost), del 4 giugno 2007, A.C. n. 2527 (distacco del Comune di Carema dalla regione Piemonte e sua aggregazione alla Regione Valle d’Aosta, ai sensi dell’art. 132, secondo comma, Cost.).

<sup>(767)</sup> Nella XVI legislatura, buona parte dei disegni di legge di iniziativa parlamentare sono stati presentati a seguito della mancata presentazione del disegno di legge di variazione territoriale da parte

di variazione territoriale indicato all'art. 132, comma 2, Cost. ritenuto dalla Corte, nella sentenza n. 66/2007, direttamente applicabile a tutte le Regioni, sono sempre stati presentati da parte del Governo disegni di legge costituzionale, unica fonte ritenuta dotata e munita della forza necessaria a derogare la composizione territoriale delle Regioni ad ordinamento differenziato, estendendone la portata soggettiva <sup>(768)</sup>. Questa soluzione, attraverso il combinato disposto degli artt. 132 e 138 della Carta Costituzionale, soddisferebbe, per l'Esecutivo, da un lato, le esigenze di garanzia procedimentale previste dalla norma costituzionale sulle variazioni del territorio regionale, dall'altro, innalzando il procedimento a livello costituzionale, viene superata la eventuale obiezione relativa alla inammissibilità della deroga di norme

---

del Ministero dell'Interno. Cfr. ad esempio i due disegni di legge costituzionale di iniziativa parlamentare sul distacco del Comune di Lamon dal Veneto e la sua aggregazione al Trentino-Alto Adige/Südtirol: A.C.n. 455 del 29 aprile 2008 (On. Bressa) e A.C.n. 1698 del 24 settembre 2008 (On. Dussin); quest'ultimo disegno di legge, nella seduta del 28 ottobre 2008, è stato adottato dalla Commissione Affari costituzionali come testo base per il seguito dell'esame in Assemblea e riproduce perfettamente il testo approvato nella scorsa legislatura. La proposta di legge costituzionale A.C. n. 18 (Zeller), "distacco dei Comuni di Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Con di Lana e Colle Santa Lucia della Regione Veneto e loro aggregazione alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, ai sensi dell'articolo 132 secondo comma, della Costituzione", presentata alla Camera il 29 aprile 2008 e assegnata il 9 ottobre 2008 alla I Commissione Affari costituzionali; la proposta di legge costituzionale A.C. n. 456 (Bressa), "distacco del Comune di Sovramonte dalla Regione Veneto e sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione", presentata alla camera il 29 aprile 2008 e assegnata alla I Commissione permanente Affari costituzionali il 5 settembre 2008. Tra i disegni di legge assegnati alla I Commissione Affari costituzionali del Senato, e per i quali è in corso l'esame in sede referente, cfr. ad esempio: il disegno di legge cost. A.S.n. 672 (Divina), sul "distacco dei Comuni di Asiago, Conco, Enego, Foza; Gallio, Luisiana, Roana e Rotzo dalla Regione Veneto e loro aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma della Costituzione"; il d.d.l. cost. A.S. n. 758 (Saro), sul "distacco del Comune di Cinto Caomaggiore dalla Regione Veneto e relativa aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia"; il d.d.l. A.S.n. 1126 (Saro e Vaccari) sul distacco del Comune di Sappada su cui v. subito *infra*, il d.d.l. cost. A.S. n. 1161 sul "distacco dei Comuni di Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia dalla Regione Veneto e loro aggregazione alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione"; il d.d.l. A.S. n. 1661 (Divina) sul "distacco del Comune di Pedemonte dalla Regione Veneto e sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma della Costituzione"; il d.d.l. AS n. 1804 (Molinari) sul "distacco dei Comuni di Valvestino e di Magasa dalla Regione Lombardia e loro aggregazione alla Regione Trentino Alto Adige, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione"; il d.d.l. cost. A.S. n. 1805 (Molinari), sempre sul distacco dei Comuni di Valvestino e di Magasa dalla Regione Lombardia e loro aggregazione alla Regione Trentino Alto Adige.

<sup>(768)</sup> Cfr., sul punto, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 130.

statutarie contenenti la struttura territoriale della Regione ad opera della legge ordinaria (<sup>769</sup>).

Per la dottrina, tuttavia, l'uso della fonte costituzionale è dettato da motivazioni diverse.

Per alcuni, la ragione per la quale la legge di approvazione dovrebbe essere di valore costituzionale non è dovuta tanto alla pretesa costituzionalizzazione del territorio delle Regioni speciali, quanto, piuttosto, al fatto che la concessione delle condizioni particolari di autonomia a Comuni e Province, che prima erano soggetti allo *ius commune*, necessita di una fonte che abbia la forza di derogare alla Costituzione. Infatti, solo una legge della stessa natura di quella che ha adottato lo Statuto speciale può estendere questo privilegio alle altre comunità territoriali e sciogliere gli enti locali richiedenti ed i cittadini ivi residenti, dal dovere di osservanza delle leggi della Repubblica ed anche della Costituzione, per le parti legittimamente derogabili ad opera degli Statuti di autonomia (<sup>770</sup>).

Per altri autori, invece, le disposizioni degli Statuti delle Regioni ad ordinamento differenziato sulla conformazione territoriale del loro territorio non assumono un valore puramente nominale, ma “fotografano” il territorio, costituzionalizzandone l'estensione. E la collocazione, a livello di fonte costituzionale, della consistenza dei territori delle cinque Regioni speciali si motiverebbe per “la diretta incidenza di eventuali variazioni territoriali su altre norme costituzionali che caratterizzano la specialità regionale, come quelle relative alla garanzia in favore delle minoranze etnico-linguistiche” (<sup>771</sup>).

In conclusione, dunque, tanto per la prima, quanto per la seconda corrente dottrinale, la presenza di vincoli costituzionali speciali imporrebbe l'uso della fonte

---

(<sup>769</sup>) Ancora, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 131.

(<sup>770</sup>) Cfr., sul punto, A. FERRARA, *Questione settentrionale. Dalla grande alla piccola secessione: la migrazione territoriale dei Comuni come istanza di specializzazione in deroga ai principi del federalismo fiscale*, op. cit., p. 4; C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La “secessione” dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, op. cit., p. 5 e ss.

(<sup>771</sup>) Cfr., M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, op. cit., p. 643.

costituzionale in luogo della legge ordinaria dello Stato <sup>(772)</sup>. Inoltre, la stessa ambiguità dell'espressione "*legge della Repubblica*", adoperata all'interno della norma costituzionale dell'art. 132, comma 2, della Costituzione, consentirebbe, nel pieno rispetto del procedimento di variazione, questa soluzione.

### **5.5. segue: l'ipotesi di intervento attraverso il procedimento di revisione statutaria a prescindere dall'art. 132, comma 2, della Costituzione**

Diversa dall'ipotesi di intervento con legge costituzionale, ma sempre all'interno del procedimento descritto dalla Costituzione all'art. 132, comma 2, è la via dell'*iter* di revisione degli Statuti delle Regioni speciali, nel caso di aggregazione di Comuni e/o Province provenienti da Regioni ad ordinamento comune. Una soluzione da applicarsi indipendentemente, ossia prescindendo dal meccanismo di variazione territoriale indicato nel Testo costituzionale <sup>(773)</sup>.

Questa seconda alternativa, ha rilevato parte della dottrina, si fonda sul presupposto che l'identificazione geografica contenuta all'interno degli Statuti particolari assume valore costitutivo e, pertanto, solo percorrendo la strada della modificazione statutaria sarebbe possibile il completo rispetto della specialità regionale <sup>(774)</sup>. In particolare, la tesi in discussione era stata fatta valere dalla Regione Valle d'Aosta/Valleé d'Aoste in sede di conflitto di attribuzioni contro il Governo della Repubblica per il distacco del Comune di Noasca (Provincia di Torino) dalla Regione Piemonte alla Valleé. La Regione chiedeva alla Corte che

---

<sup>(772)</sup> Cfr., ancora, M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, op. cit., p. 644.

<sup>(773)</sup> Un inquadramento generale del problema è offerto da G. VENTURA, *Referendum*, in V. ONIDA-B. RANDAZZO (a cura di), *Viva Vox Constitutionis. Temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2007*, Milano, Giuffré, 2008, pp. 555-559.

<sup>(774)</sup> Cfr., S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., p. 132.

dichiarasse la non spettanza allo Stato del potere di avviare il procedimento di variazione territoriale previsto dalla norma costituzionale a favore della via della modifica statutaria <sup>(775)</sup>.

Secondo la Regione ricorrente, l'assetto territoriale indicato all'art. 1, comma 2, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 <sup>(776)</sup> (Statuto della Regione speciale Valle d'Aosta/Valleé d'Aoste), come modificata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, sarebbe stato costituzionalizzato con la conseguenza che modificazioni allo stesso potrebbero essere introdotte solo mediante il procedimento di revisione dello Statuto <sup>(777)</sup>, previsto, nel caso di specie, dall'art. 50 <sup>(778)</sup>.

Tale conseguenza discenderebbe, sia dalla considerazione secondo la quale la salvaguardia dell'equilibrio linguistico-culturale nella comunità valdostana (ma proprio anche di altre Regioni ad ordinamento differenziato) farebbe escludere che tale equilibrio possa subire alterazioni per effetto della aggregazione operata con una legge ordinaria dello Stato, sia dal fatto che, se trovasse applicazione il procedimento di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione, si “finirebbe per ritenere una normativa di rango costituzionale speciale, quella statutaria per l'appunto, come incomprensibilmente derogata da una norma costituzionale di portata generale, quale

---

<sup>(775)</sup> Sulla base di questo presupposto, la Regione aveva sollevato il conflitto nei confronti dello Stato in relazione a tre atti prodromici la celebrazione del referendum per il passaggio del Comune di Noasca dal Piemonte alla Valleé: l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione con cui era stata dichiarata la legittimità della richiesta di referendum; la deliberazione del Consiglio dei Ministri con la quale era stata approvata l'indizione del referendum; il decreto del Presidente della Repubblica con il quale si indiceva il referendum per il giorno 8 ottobre 2006.

<sup>(776)</sup> In G.U. n. 59 del 9 marzo 1948. Per le disposizioni statutarie delle altre Regioni ad autonomia differenziata, identificative dei rispettivi territori, si veda nota 761.

<sup>(777)</sup> Cfr., il punto 1 del *Ritenuto in Fatto* della sentenza n. 66/2007 Corte cost.

<sup>(778)</sup> Recita l'art. 50 dello Statuto della Regione Valle d'Aosta/Valleé d'Aoste: “*Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali* (comma 1). *L'iniziativa per la revisione appartiene anche al Consiglio della Valle* (comma 2). *I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi* (comma 3). *Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale* (comma 4). *Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli articoli 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione* (comma 5). Sulla stessa linea, si vedano anche: l'art. 63 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, l'art. 103 dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, l'art. 54 dello Statuto della Regione Sardegna ed, infine, l'art. 41 *ter* dello Statuto della Regione Sicilia.

è recata dall'art. 132" (<sup>779</sup>), facendo venir meno tutte quelle garanzie procedurali che trovano applicazione nell'ipotesi di modifica degli Statuti speciali: dall'iniziativa legislativa appartenente anche ai Consigli regionali con possibilità di esprimere il loro parere in caso di iniziativa governativa o parlamentare, alla esclusione di richiesta del referendum costituzionale *ex art.* 138, comma 2, della Costituzione.

Con la sentenza n. 66/2007, la Corte risolveva il conflitto a favore dello Stato (<sup>780</sup>) attraverso una serie di argomentazioni che saranno rilevate nel prossimo paragrafo e contribuiranno ad individuare la soluzione più idonea, almeno ad avviso di chi scrive, circa l'identificazione della fonte di produzione del diritto per l'aggregazione di Comuni e/o Province da Regioni ordinarie a Regioni speciali.

## **5.6. segue: alcune risposte dalla sentenza n. 66/2007 della Corte costituzionale e la preferenza per l'uso della legge ordinaria dello Stato**

La Corte costituzionale, respingendo le doglianze della Regione Valle d'Aosta/Valleé d'Aoste e ritenendo la sua ricostruzione interpretativa erronea, afferma che l'art. 132, comma 2, della Costituzione "si riferisce pacificamente a tutte le Regioni (quelle indicate all'art. 131) mediante la individuazione di procedure che coinvolgono tutti i diversi organi e soggetti indicati dalle norme costituzionali come attori necessari nei differenziali procedimenti ivi configurati (enti locali e relative popolazioni, Consigli regionali, Parlamento). Mentre nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi

---

(<sup>779</sup>) Cfr., il punto 5 del *Ritenuto in Fatto* della sentenza n. 66/2007 Corte cost.

(<sup>780</sup>) Se, in teoria, la Corte avesse accolto il ricorso presentato dalla Regione, avrebbe dovuto procedere "all'annullamento del disegno di legge" secondo la formula adoperata dalla Vallé nel ricorso: in questo modo, l'accoglimento del ricorso per conflitto intersoggettivo si sarebbe trasformato in una sorta di sindacato preventivo di legittimità costituzionale perché avrebbe inibito in radice la possibilità di perfezionare l'*iter* del disegno di legge costituzionale, stante una violazione delle competenze della Regione ricorrente: cfr., in merito, S. PARISI, *Lo strano caso del distacco dei Comuni di Noasca e Carema*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, pp. 1002-1003.

enti regionali”<sup>(781)</sup>. Il *dictum* del giudice dei conflitti, sebbene non esaurisca tutte le questioni relativamente all’uso della fonte e del procedimento da impiegare<sup>(782)</sup> nel caso di distacco-aggregazione da Regioni ordinarie a Regioni speciali, offre qualche spunto dal quale è possibile pervenire ad alcune conclusioni.

In primo luogo, sostenendo la diretta applicabilità dell’art. 132, comma 2, della Costituzione anche per le modificazioni territoriali coinvolgenti Regioni ad ordinamento differenziato, Palazzo della Consulta respinge, sia pure indirettamente, la tesi della ricorrente circa l’avvenuta costituzionalizzazione del territorio delle cinque realtà regionali particolari, escludendo, in questo modo, la necessità di ricorrere alle procedure di revisione degli Statuti speciali<sup>(783)</sup>. In questo senso, la norma costituzionale dell’art. 132 è destinata a dar luogo ad una vera e propria “articolazione di competenza”<sup>(784)</sup>, la quale si concretizza nella previsione di un procedimento che è configurabile come “speciale” proprio in ragione di un’ adeguata considerazione alle varie manifestazioni di volontà provenienti dagli organi e dai soggetti cui la norma costituzionale fa espressamente riferimento<sup>(785)</sup>. Configurandosi, quindi, come “norma sulla competenza”, idonea ad attribuire ad una fonte specializzata la potestà “riservata” di produrre determinati effetti normativi, il legislatore costituente ha determinato una corrispondenza biunivoca tra l’effetto normativo del distacco-aggregazione di Comuni e/o Province da una Regione ad un’altra ed uno speciale tipo di fonte, la “*legge della Repubblica*” di cui all’art. 132, comma 2, Cost., la quale tende ad escludere che fonti e procedimenti di diverso tipo,

---

<sup>(781)</sup> Cfr., il punto 3 del *Cons. in Dir.*, della sentenza n. 66/2007 Corte cost. Per un sintetico commento, C. MAINARDIS, *Art. 132 Cost.*, op. cit., p. 1143.

<sup>(782)</sup> Ad esempio, non affronta l’ipotesi della adozione di una legge costituzionale nell’alveo del procedimento di variazione delineato dall’art. 132, comma 2, Cost.

<sup>(783)</sup> Cfr., M. BARBERO, *Enti locali “in fuga”: questioni di “forma” e di “sostanza”*, in *www.federalismi.it*, n. 9/2007, p. 3.

<sup>(784)</sup> Utilizza questa espressione, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, op. cit., p. 203.

<sup>(785)</sup> Sul punto, M. MOTRONI, *La migrazione dei Comuni di frontiera verso le Regioni a Statuto speciale: la problematica scelta della fonte idonea a produrre l’effetto di variazione territoriale*, op. cit., p. 13.

come quello di modifica degli Statuti speciali, possano produrre i medesimi effetti<sup>(786)</sup>.

In secondo luogo, autorevole dottrina ha messo in rilievo come la circostanza per cui nell'elenco delle Regioni di cui all'art. 131, che non si riferisce a dei *nomina* vuoti e senza contenuto, ma, viceversa, ad enti con una ben precisa delimitazione spaziale-territoriale, figurino le realtà regionali speciali, significa che la disposizione costituzionale individua l'estensione territoriale anche di queste, con la conseguente necessità di riconoscere valore ricognitivo e non costitutivo alle disposizioni statutarie speciali le quali, sotto questo profilo, non si differenzierebbero in alcun modo dalle corrispondenti disposizioni contenute all'interno degli Statuti delle Regioni ordinarie e non giustificerebbero, quindi, deroghe alla disciplina generale posta dall'art. 132, comma 2, Cost.<sup>(787)</sup>. Questa considerazione, pertanto, non solo esclude la via della revisione statutaria prescindente dal meccanismo di variazione territoriale indicato nella Carta costituzionale, ma anche quella della legge costituzionale inserita nell'alveo dell'art. 132, comma 2, Cost. con relativo utilizzo della legge ordinaria. Oltre che da riflessioni di natura dottrinale, la non costituzionalizzazione del territorio delle Regioni ad ordinamento particolare, sarebbe confermata anche dalla prassi legislativa. Infatti, con riferimento al Friuli-Venezia Giulia, il cui territorio è puntualmente indicato nello Statuto (art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1/1963), esso non è stato oggetto di modifica con legge di revisione costituzionale nel momento in cui si era deciso di costituire la nuova Provincia di Pordenone, istituita con legge ordinaria dello Stato n. 171/1968<sup>(788)</sup>. Su questa linea, nel corso

---

<sup>(786)</sup> Cfr., a riguardo, sempre M. MOTRONI, *La migrazione dei Comuni di frontiera verso le Regioni a Statuto speciale: la problematica scelta della fonte idonea a produrre l'effetto di variazione territoriale*, op. cit., p. 13.

<sup>(787)</sup> Cfr., A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, op. cit., p. 177; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali* op. cit., p. 33.

<sup>(788)</sup> La circostanza è segnalata da M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, op. cit., p. 645 il quale, tuttavia, sostiene che la configurazione territoriale, pur se originariamente costituzionalizzata, può essere legittimamente variata attraverso legislazione ordinaria rinforzata o atipica, essendo ciò consentito (implicitamente anche con riguardo al Friuli-Venezia Giulia) dall'art. 133, comma 1, della Costituzione e dall'art. 80 (per la definizione di confini di Comuni di frontiera). In questo caso, però, resterebbe il problema di come una fonte, per quanto atipica o rinforzata, possa derogare alle norme degli Statuti speciali se si parte dalla premessa che il territorio delle Regioni ad ordinamento differenziato è costituzionalizzato.

della XVI legislatura, sia per il distacco del Comune di Lamon (Provincia di Belluno) dal Veneto e sua aggregazione al Trentino-Alto Adige/Südtirol <sup>(789)</sup>, sia per il distacco del Comune di Sappada (Provincia di Belluno) dal Veneto e sua aggregazione al Friuli-Venezia Giulia <sup>(790)</sup>, sono stati presentati progetti di legge ordinari d’iniziativa parlamentare sulla base del fatto, come si legge nella relazione introduttiva del secondo disegno di legge, che l’art. 132, comma 2, della Costituzione non pone alcuna riserva di legge costituzionale. Si deve, dunque, concludere che le disposizioni degli Statuti speciali sulla conformazione territoriale delle rispettive Regioni non fanno altro che rinviare “ai criteri di delimitazione dei territori già fissati dalla legislazione ordinaria ed in particolare fanno espresso riferimento, nei casi più problematici (quali sono il caso del Friuli-Venezia Giulia e quello del Trentino-Alto Adige), alle già esistenti e già delimitate Province” <sup>(791)</sup>.

In terzo luogo, il giudice costituzionale, escludendo la strada della modificazione statutaria, vuole evitare che la salvaguardia delle garanzie procedurali avvenga al prezzo di quelle sostanziali tutelate dall’art. 132, comma 2, della Costituzione <sup>(792)</sup>. In altri termini, qualora si seguisse la soluzione prospettata dalla Regione Valle d’Aosta/Valleé d’Aoste, nessun ruolo verrebbe riconosciuto agli enti locali territoriali, Comuni e Province, interessati alla modifica territoriale, e verrebbe a mancare il coinvolgimento delle popolazioni coinvolte direttamente nella riarticolazione territoriale. In questa prospettiva, anzi, viene in luce un limite di carattere più generale da cui è affetto, nel suo complesso, il procedimento di revisione degli Statuti speciali: ovvero sia la mancata previsione di partecipazione popolare, essendo preclusa, in base alla legge costituzionale n. 2/2001, la possibilità di sottoporre la legge costituzionale di modifica statutaria al referendum

---

<sup>(789)</sup> Cfr., A.S. n. 1349 presentato dai senatori Divina e Vaccari. Il testo, da aprile 2011, è in corso di esame da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica.

<sup>(790)</sup> Si tratta di A.S. n. 1126 presentato dai senatori Saro e Vaccari. Il disegno di legge è stato assegnato alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica dove, da aprile 2011, è in corso l’esame per commissione referente.

<sup>(791)</sup> Cfr., M. MOTRONI, *La migrazione dei Comuni di frontiera verso le Regioni a Statuto speciale: la problematica scelta della fonte idonea a produrre l’effetto di variazione territoriale*, op. cit., p. 14.

<sup>(792)</sup> Cfr., A. D’ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, op. cit., pp. 173-174.

costituzionale di cui all'art. 138, comma 2, della Costituzione <sup>(793)</sup>. Una aggregazione territoriale, in assenza dell'iniziativa dei Comuni e delle Province che intendono mutare la loro appartenenza regionale e dell'espressione del punto di vista delle popolazioni interessate, costituirebbe un'ipotesi di rottura costituzionale poiché unilateralmente decisa da parte dello Stato <sup>(794)</sup>.

Ora, dalle considerazioni cui si è pervenuti, è emersa, con evidenza, che la tesi della modifica degli Statuti delle Regioni ad ordinamento differenziato a prescindere dall'art. 132, comma 2, Cost. non è percorribile. Ci si può chiedere, però, a questo punto, se nell'alveo del procedimento di variazione descritto dalla Costituzione, la "legge della Repubblica" debba essere intesa come legge costituzionale o legge ordinaria dello Stato. Si tratta di un aspetto sul quale la sentenza n. 66/2007 della Corte non si è soffermata. Alcune idee si possono ricavare dalla *ratio* dell'art. 132 e dall'esatto contenuto della legge di variazione territoriale. Il problema che si pone non è di secondaria importanza. Infatti, se è vero che la strada della revisione degli Statuti, indipendentemente dal meccanismo di cui all'art. 132, comma 2, Cost., non può essere intrapresa per le ragioni anzidette, non si potrebbe che concludere, per alcuni autori <sup>(795)</sup>, circa la necessità di una legge costituzionale revisoria che si inserisca nel procedimento di variazione, delineato dalla Carta costituzionale, altrimenti non si sarebbe in grado di giustificare l'estensione di forme e condizioni particolari di autonomia, di cui all'art. 116, comma 1, Cost., alle altre comunità territoriali che ne sono prive, provenendo da Regioni ad ordinamento comune. In definitiva, quindi, solo una legge della stessa natura di quella che ha adottato lo Statuto speciale potrebbe effettuare questa operazione. Tuttavia, un'impostazione di questo tipo sembra non considerare il contenuto e le effettive finalità della legge di variazione. Come già si è avuto modo di anticipare nel

---

<sup>(793)</sup> Cfr., A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1999, p. 209.

<sup>(794)</sup> Cfr., L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., pp. 53-54.

<sup>(795)</sup> Cfr., A. FERRARA, *Questione settentrionale. Dalla grande alla piccola secessione: la migrazione territoriale dei Comuni come istanza di specializzazione in deroga ai principi del federalismo fiscale*, op. cit., p. 4; C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La "secessione" dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, op. cit., p. 5 e ss.

paragrafo 3.5., relativamente al problema della aggregazione della Provincia di Belluno alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, e come dimostrato anche dall'art. 1 della legge n. 117/2009 <sup>(796)</sup> sul distacco dei Comuni dell'Alta Valmarecchia dalle Marche e loro aggregazione all'Emilia-Romagna, la legge del Parlamento va considerata semplicemente quale "legge-provvedimento di natura organizzativa", la quale, dunque, non intende apportare direttamente modifiche agli Statuti delle Regioni speciali e neppure a quelli delle Regioni ordinarie, ma semplicemente procedere alla dichiarazione dell'alterazione morfologica di uno specifico territorio regionale, liberamente valutata alla luce dell'interesse generale a seguito dell'avvio dell'*iter* modificatorio di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione. Da questo punto di vista, dunque, non vi sono ragioni per negare alla "*legge della Repubblica*" la qualifica di legge ordinaria dello Stato. La scelta, invece, pur inserita nel procedimento dell'art. 132, della legge costituzionale non risulta, "né costituzionalmente, né legislativamente obbligata" <sup>(797)</sup>, nel senso che una previsione in questa direzione aggraverebbe "inutilmente un *iter* che, per la sua notevole complessità, rende già estremamente impervio il cammino che conduce al distacco-aggregazione" <sup>(798)</sup>. Inoltre, sostenere che l'espressione "*legge della Repubblica*" possa essere interpretata, sia come legge ordinaria, sia come legge costituzionale, è smentito dalla prassi attuativa dei disposti costituzionali in cui il termine compare:

---

<sup>(796)</sup> Recita l'art. 1 della legge n. 117/2009: "*I Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello sono distaccati dalla Regione Marche e aggregati alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i Comuni limitrofi della medesima Provincia*".

<sup>(797)</sup> Cfr., R. PINARDI, *Migrazioni comunali e diritto "all'autodeterminazioni delle collettività locali": una "zona franca" nel giudizio sui conflitti?*, op. cit., p. 3166.

<sup>(798)</sup> Si veda, ancora, R. PINARDI, *Migrazioni comunali e diritto "all'autodeterminazioni delle collettività locali": una "zona franca" nel giudizio sui conflitti?*, op. cit., p. 3166. Un ulteriore elemento di aggravio, secondo una parte della dottrina, sarebbe rappresentato dal fatto che si potrebbe chiedere il referendum ex art. 138, comma 2, Cost. con il rischio che la garanzia dell'interesse della minoranza territoriale risulti cedevole rispetto a quanto eventualmente espresso in sede di referendum costituzionale: cfr., A. GORACCI, *Autonomia speciale e procedimento di distacco-aggregazione di Comuni*, op. cit., pp. 3227-3228. Per le ragioni già espresse nel paragrafo 2.4., questa tesi non è condivisibile in ragione della diversità di contenuto dei due tipi di referendum.

negli artt. 122, 125 e 126 della Costituzione, l'attuazione è sempre stata realizzata con legge ordinaria dello Stato <sup>(799)</sup>.

Resta, però, ancora aperta una problematica che, sia la tesi della revisione degli Statuti a prescindere dall'art. 132, comma 2, Cost. sia quella della legge costituzionale nel solco del procedimento indicato in Costituzione, avevano messo in luce: come giustificare l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia a quegli enti locali territoriali "migratori" i quali, in quanto insediati in Regioni ad ordinamento comune, ne sono privi. Certamente la legge di variazione, intesa nel modo prima descritto, non potrebbe, trattandosi di fonte gerarchicamente inferiore ed in base al suo contenuto, ottenere questo risultato. Ad avviso di chi scrive, la lettura integrata della disciplina *ex* art. 132, comma 2, Cost. e del procedimento di revisione statutaria rappresenterebbe l'unica soluzione, a Costituzione vigente, in grado di salvaguardare, al contempo, le garanzie procedurali proprie degli Statuti speciali in caso di modifica e le esigenze sostanziali sottese alla disciplina costituzionale. Pertanto, una volta approvata dal Parlamento la legge ordinaria dichiarativa della modificazione del territorio regionale, questa va a porsi quale atto prodromico e necessario per un successivo intervento del legislatore che, alla luce della favorevole conclusione del procedimento di variazione territoriale, proceda ad estendere a Comuni e/o Province provenienti da Regioni ordinarie, attraverso lo strumento della revisione statutaria, i benefici propri delle collettività regionali speciali. La tesi qui esposta, inoltre, resisterebbe all'obiezione che, anche in questo caso, si avrebbe un aggravamento della procedura dell'art. 132, comma 2, Cost. In realtà, la modifica degli Statuti delle Regioni ad ordinamento differenziato non costituirebbe una fase ulteriore della disciplina costituzionale dell'art. 132, presupponendo, anzi, la conclusione del procedimento e ponendosi come momento giuridicamente e cronologicamente distinto. Viceversa, se la legge di revisione fosse inserita

---

<sup>(799)</sup> Nel caso dell'art. 122, comma 1, Cost., la durata degli organi elettivi della Regione ed i principi fondamentali in materia di sistema elettorale ed ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità per il Presidente della Giunta regionale, per gli assessori e per i consiglieri regionali sono stati attuati con la legge ordinaria dello Stato n. 165/2005; nel caso dell'art. 125, comma 1, Cost. sull'istituzione, nelle Regioni, di organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica, ha provveduto la legge ordinaria dello Stato n. 1034/1971; infine, nell'ipotesi dell'art. 126, comma 1, Cost. sulle modalità di adozione del decreto motivato del Presidente della Repubblica con il quale sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta nei casi espressamente indicati in Costituzione, hanno provveduto gli artt. 51 e ss della legge ordinaria dello Stato n. 62/1953 e l'art. 2, comma 3, della legge n. 400/1988.

all'interno del procedimento di cui all'art. 132 Cost. <sup>(800)</sup>, questo non solo comporterebbe un aggravio procedurale non previsto dalla norma costituzionale, ma creerebbe anche alcune anomalie nel medesimo procedimento. Infatti, la Regione speciale cui tenderebbe un'eventuale aggregazione, si troverebbe ad esprimere per due volte un parere. È vero che, nel primo caso, l'oggetto consiste nella espressione del punto di vista delle popolazioni non consultate in sede referendaria, mentre, nel secondo, il punto di vista sulla proposta di modifica statutaria, ma è anche vero che, inseriti dentro un unico procedimento, la Regione verrebbe ad assumere ed a ricoprire un peso politico non indifferente. Da ultimo, se si seguisse la via della revisione statutaria innestata nel procedimento di cui all'art. 132, comma 2, come coniugare la possibilità di un'iniziativa regionale, contemplata negli Statuti speciali, con il fatto che la legge di variazione territoriale deve sempre implicare, anche nella fase dell'iniziativa, un obiettivo temperamento tra l'interesse generale e le istanze locali espresse attraverso il referendum ed il parere dei Consigli regionali? Se, in questo caso, la soluzione fosse l'esclusione dell'iniziativa regionale, non verrebbe sacrificata una garanzia importante e basilare nella disciplina della modifica degli Statuti? La via, allora, sopra descritta, appare l'unica in grado di equilibrare due sistemi di garanzia non sempre collimanti tra di loro. Certo, resta aperto il problema della vanificazione del contenuto della legge di variazione territoriale nel caso in cui la revisione statutaria non venisse approvata.

---

<sup>(800)</sup> Questa è la tesi sostenuta da S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, op. cit., pp. 139-143; C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La "secessione dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, op. cit., pp. 6-7.

## 5.7. segue: la deliberazione e la promulgazione della legge di variazione territoriale

Al Parlamento, e solo al Parlamento, spetta approvare la legge di variazione morfologica: la legge che sancisce, in concreto, il distacco-aggregazione di Comuni e/o Province da una Regione ad un'altra <sup>(801)</sup>. L'art. 132, comma 2, della Costituzione, affida, infatti, all'organo legislativo il delicato compito di valutare le istanze localistiche di mutamento territoriale con l'interesse generale della Repubblica, nel rispetto della forma di Stato e del sistema di democrazia rappresentativa in cui le Camere sono normalmente depositarie della volontà popolare e, quindi, dell'interesse nazionale, pur se valutato alla luce dell'indirizzo politico della maggioranza <sup>(802)</sup>.

Secondo alcuni autori, però, la discrezionalità del legislatore è, per certi aspetti, limitata. Una volta valutata la variazione territoriale alla stregua dell'interesse generale, esso può decidere di non adottare la legge. Può, in altri termini, decidere di non accogliere la richiesta di variazione territoriale, ma non gli è consentito, qualora procedesse all'approvazione, di modificare il contenuto della legge come definito nei suoi termini essenziali dalla pronuncia referendaria <sup>(803)</sup>.

Questa prospettiva risente di un certo modo di considerare il referendum previsto dall'art. 132, comma 2, della Carta costituzionale, in particolare in senso deliberativo, ossia l'esito della consultazione rappresenta il contenuto minimo da cui la legge di correzione morfologica non può prescindere. Tuttavia, si è già cercato di dimostrare nel corso del paragrafo 3.15. del III capitolo, come questa soluzione non sia in grado di rispettare pienamente il ruolo del Parlamento nella valutazione dell'interesse generale. Proprio la tutela di quest'ultimo ed il suo bilanciamento con

---

<sup>(801)</sup> Così, M.L. SCHIAVANO, *Variazioni territoriali delle Regioni*, op. cit., p. 214.

<sup>(802)</sup> Cfr., L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, op. cit., p. 2539.

<sup>(803)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, op. cit., pp. 188-190; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, op. cit., pp. 106-109; L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, op. cit., p. 2539 e ss; M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, op. cit., p. 260.

le istanze localistiche, richiede, come peraltro sostiene una certa dottrina, anche se non maggioritaria, che il legislatore statale rimanga libero di decidere sia l'*an* che il *quomodo* del provvedimento <sup>(804)</sup>. Infatti, se si aderisse alla tesi della natura deliberativa del referendum, ci troveremmo nella situazione per cui la legge di variazione territoriale, pur dovendo essere ispirata all'interesse generale, risulterebbe determinata, quanto al suo contenuto, dalla pronuncia di una parte della comunità medesima, necessariamente legata ad interessi particolari e frazionari <sup>(805)</sup>. Si tratta di un aspetto che, almeno ad avviso di chi scrive, pare essere avvalorato anche dalla prassi legislativa. Infatti, nella legge n. 117/2009, relativa ai Comuni dell'Alta Valmarecchia, ci si limita a dichiarare l'avvenuto distacco-aggregazione, ma senza alcun riferimento alla consultazione referendaria.

Alla promulgazione della legge è dedicato l'art. 46, ult. co., della legge n. 352/1970: "*La promulgazione della legge ordinaria prevista dall'art. 132, comma 2, Cost. è espressa con la formula seguente: "La Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica, a seguito del risultato favorevole al referendum indetto in data..., hanno approvato; il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge: (testo della legge)..."*".

Resta, però, un ulteriore profilo da analizzare. *Quid iuris* per quei disegni di legge di variazione territoriale presentati alle Camere, ma non ancora esaminati in Commissione, qualora i due rami del Parlamento venissero sciolti e si avviasse una nuova legislatura? Troverebbe, in questo caso, applicazione quella consuetudine di diritto parlamentare, avvalorata anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 468/1991 <sup>(806)</sup>, secondo la quale nessuna Assemblea rappresentativa ha il potere di vincolare quelle successive alle decisioni da essa prese <sup>(807)</sup>?

---

<sup>(804)</sup> Cfr., M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, op. cit., p. 55. Nella stessa direzione anche V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, op. cit., p. 459.

<sup>(805)</sup> Sul punto, ancora, M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, op. cit., p. 58.

<sup>(806)</sup> In *Giur. Cost.*, n. 3/1991, pp. 3833-3841. Sul punto, si veda anche S. TRAVERSA, voce *Legislazione*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, p. 1 e ss.

<sup>(807)</sup> Il problema è posto da S. PARISI, *Lo strano caso del distacco dei Comuni di Noasca e Carema*, op. cit., pp. 1004-1006.

Sul punto, è bene ricordarlo, i regolamenti parlamentari non prendono in considerazione un caso di questo tipo. Vi sono due analoghe disposizioni, rispettivamente all'art. 107 <sup>(808)</sup> del regolamento della Camera dei Deputati <sup>(809)</sup> e all'art. 81 <sup>(810)</sup> del Senato della Repubblica <sup>(811)</sup>, che descrivono ipotesi in cui i progetti di legge siano già stati esaminati nel corso della legislatura precedente, cioè siano stati approvati da una delle Camere, oppure esaminati dalle Commissioni in sede referente, ma nulla dicono in merito all'ipotesi sopra prospettata. Ora, come ha osservato la dottrina, il principio di discontinuità dei lavori parlamentari non può

---

<sup>(808)</sup> Recita l'art. 107 del regolamento della Camera dei Deputati: *“Qualora nei primi sei mesi dall'inizio della legislatura sia presentato un progetto di legge che riproduca l'identico testo di un progetto approvato dalla Camera nella precedente legislatura, l'Assemblea, quando ne dichiara l'urgenza, può fissare, su richiesta del Governo o di un presidente di Gruppo, un termine di quindici giorni alla Commissione per riferire (comma 1). Scaduto il predetto termine, il Presidente iscrive senz'altro il progetto all'ordine del giorno dell'Assemblea o della Commissione in sede legislativa a norma del comma 6 dell'articolo 25 (comma 2). Nel medesimo termine di sei mesi dall'inizio della legislatura, ciascuna Commissione, previo sommario esame preliminare, può deliberare di riferire all'Assemblea sui progetti di legge approvati dalla Commissione stessa in sede referente nel corso della precedente legislatura di adottare la relazione allora presentata (comma 3). Per i progetti di legge di iniziativa popolare non è necessaria la presentazione prevista nel comma 1. Quando tali progetti siano stati approvati dalla Camera nella precedente legislatura e il loro esame sia stato esaurito in Commissione, si applicano, se vi sia richiesta del Governo o di un presidente di Gruppo, le disposizioni previste nei commi precedenti; diversamente i progetti stessi sono nuovamente deferiti alle Commissioni competenti per materia, secondo la procedura ordinaria (comma 4)”*.

<sup>(809)</sup> Il regolamento della Camera dei Deputati è del 18 febbraio 1971 (in G.U. n. 53 del 1 marzo 1971. Suppl. Ord.).

<sup>(810)</sup> Recita l'art. 81 del regolamento del Senato della Repubblica: *“Per i disegni di legge presentati entro sei mesi dall'inizio della legislatura che riproducano l'identico testo di disegni di legge approvati dal solo Senato nella precedente legislatura, il Governo o venti Senatori possono chiedere, entro un mese dalla presentazione, che sia dichiarata l'urgenza e adottata la procedura abbreviata di cui ai commi seguenti (comma 1). L'Assemblea delibera sulle singole domande, senza discussione, per alzata di mano; sono ammesse le dichiarazioni di voto con le modalità e nei limiti di cui al comma 2 dell'articolo 109 (comma 2). Qualora il Senato deliberi l'urgenza e l'adozione della procedura abbreviata, se il disegno di legge è assegnato in sede referente, la Commissione è autorizzata a riferire oralmente e il disegno di legge stesso viene senz'altro iscritto nel calendario o nello schema dei lavori immediatamente successivo a quello in corso per la deliberazione da parte dell'Assemblea con discussione limitata ai soli interventi del relatore, del rappresentante del Governo, e dei proponenti di emendamenti, salve le dichiarazioni di voto di cui al comma 2 dell'articolo 109 (comma 3). Se il disegno di legge è assegnato in sede deliberante, la Commissione deve porlo all'ordine del giorno non oltre il quindicesimo giorno dall'approvazione della richiesta (comma 4). Le Commissioni permanenti alle quali siano stati deferiti in sede referente disegni di legge riproducenti l'identico testo di disegni di legge il cui esame sia stato esaurito dalle Commissioni stesse nella precedente legislatura possono, nei primi sette mesi dall'inizio della nuova legislatura, deliberare, previo sommario esame, di adottare senza ulteriore discussione le relazioni già allora presentate (comma 5)”*.

<sup>(811)</sup> Il regolamento del Senato della Repubblica è del 17 febbraio 1971 (in G. U. n. 53 del 1 marzo 1971. Suppl. Ord.).

essere considerato in modo rigido, ma “necessita un’applicazione flessibile e bilanciata da altre esigenze” <sup>(812)</sup>. In questo senso, allora, se è vero che le Camere sono cambiate, è anche vero che è rimasta immutata la comunità locale espressasi in sede di referendum; e proprio questo dato, congiunto alla preminente tutela del voto popolare, dovrebbe portare ad escludere l’applicazione, per i disegni di legge di variazione territoriale, del principio di discontinuità dei lavori del Parlamento.

### **5.8. segue: la legge di variazione territoriale, fonte rinforzata o fonte atipica?**

Dopo aver analizzato la natura della fonte ed aver sostenuto la tesi che la “*legge della Repubblica*” di cui all’art. 132, comma 2, della Costituzione dev’ essere intesa quale legge ordinaria dello Stato, resta da chiarire di che tipo di fonte si tratta. Il problema sorge in ragione del fatto che, rispetto alle altre leggi ordinarie, quella di variazione territoriale presenta limiti particolari di forma e di contenuto.

In ragione dei limiti di forma e di contenuto, la dottrina ha individuato la categoria delle “leggi atipiche” <sup>(813)</sup> e quella della “leggi rinforzate” <sup>(814)</sup>. La prima è collegata al rinvio effettuato dalla Costituzione a fonti extra-costituzionali, come condizione di validità di leggi chiamate a disciplinare determinate materie. Tale, ad esempio, il caso dell’art. 10, comma 2, Cost., relativo alla disciplina della condizione giuridica dello straniero che dev’essere dettata dalla legge in conformità delle norme e dei Trattati internazionali, oppure il caso dell’art. 8, sulla disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni acattoliche che deve essere preceduta da intese con le rispettive

---

<sup>(812)</sup> Cfr., R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti tra poteri*, op. cit., p. 44.

<sup>(813)</sup> Cfr., A. LA PERGOLA, *Costituzione ed adattamento automatico dell’ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 217 e ss.; E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli, Morano, 1966.

<sup>(814)</sup> Cfr., V. G. FERRARI, *Le leggi rinforzate nell’ordinamento italiano*, in *Studi sulla Costituzione*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1958, p. 477 e ss.; ID., *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956, p. 356 e ss.; V. CRISAFULLI; *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960, p. 805.

rappresentanze ed essere conforme alle intese medesime. La categoria, invece, delle leggi rinforzate è ricollegata a varianti procedimentali cui la legge è sottoposta <sup>(815)</sup>.

Alla luce di questa classificazione, la legge di variazione territoriale di cui all'art. 132, comma 2, della Costituzione è riconducibile alla categoria delle leggi rinforzate, richiedendo, prima della sua eventuale approvazione da parte del Parlamento, alcuni momenti prodromici che ne aggravano l'*iter* formativo: la richiesta di referendum ad opera dei Comuni e/o delle Province interessate alla correzione morfologica, la celebrazione del referendum per far emergere il punto di vista delle popolazioni direttamente interessate ed, infine, l'espressione del parere dei Consigli regionali, volto a rappresentare la posizione delle popolazioni indirettamente interessate o controinteressate alla variazione <sup>(816)</sup>. In altri termini, si è in presenza di una legge il cui procedimento di formazione contempla un aggravamento rispetto all'ordinario procedimento legislativo <sup>(817)</sup>. Il Parlamento, quindi, non può, in assenza di questi momenti, procedere unilateralmente al riordino territoriale, non essendone, però, vincolato in merito al loro esito. Il carattere rinforzato, inoltre, è rinvenibile non solo nel procedimento, ma anche nel contenuto. La norma costituzionale, infatti, dell'art. 132, comma 2, impone al legislatore ordinario un limite sostantivo <sup>(818)</sup>, rinvenibile nel mettere a contenuto della deliberazione parlamentare la dichiarazione-istituzione della alterazione morfologica del territorio regionale a seguito del distacco-aggregazione, liberamente valutata dal Parlamento alla luce degli apporti conoscitivi offerti dal corpo elettorale e dal parere delle Assemblee regionali, i quali, è opportuno non dimenticarlo, non incidono, né sull'*an*, né sul *quomodo* della legge.

---

<sup>(815)</sup> Le definizioni di legge atipica e di legge rinforzata sono riportate da F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, pp. 138-139. Si veda, inoltre, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto. Lezioni*, Padova, Cedam, 1995, pp. 53-54.

<sup>(816)</sup> Cfr., V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, Vol. II, Padova, Cedam, 1993, p. 240.

<sup>(817)</sup> Cfr., M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali* op. cit., pp. 111-112. Sulla stessa linea, R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, op. cit., p. 111.

<sup>(818)</sup> Così, si esprimono R. BALDUZZI-F. SORRENTINO, voce *Riserva di legge*, op. cit., p. 1211.

Deve aggiungersi, però, che la distinzione tra fonti atipiche e fonti rinforzate è, per alcuni autori, semplicemente convenzionale, per non dire nominalistica <sup>(819)</sup>. Infatti, si sostiene che sarebbero da considerarsi atipiche “le leggi comunque dotate di una forza passiva peculiare e dunque insuscettibili di essere validamente abrogate da parte di leggi comuni che non disponessero dei loro speciali requisiti” <sup>(820)</sup>. La legge di variazione territoriale, in questa prospettiva, non è sostituibile, modificabile o derogabile da altre fonti di livello primario, a meno che non venga avviato un nuovo *iter* modificatorio del territorio con l’intento di realizzare una diversa configurazione morfologica rispetto alla identificazione territoriale oggetto della legge precedente.

Resta da chiarire, a questo punto, se il particolare fenomeno dell’atipicità così come delineato, “lasci intatta la gerarchia delle fonti di produzione del diritto, oppure la modifichi introducendo un nuovo tipo normativo o, invece, ne evidenzi degli aspetti “speciali” formali e sostanziali” <sup>(821)</sup>. Ora, se appare certamente forzato negare ogni influenza della legge di variazione sulla gerarchia delle fonti <sup>(822)</sup>, anche l’identificarvi un segno della dilatazione dei gradi gerarchici e dei tipi normativi sembra eccessivo <sup>(823)</sup>, posto che la maggiore forza passiva di cui sopra è propria della norma costituzionale che ne prevede i limiti di forma e contenuto <sup>(824)</sup>. La soluzione preferibile, quindi, è quella della specializzazione della fonte <sup>(825)</sup>, implicante una riserva di competenza. La legge di cui all’art. 132, comma 2, della Costituzione concreta, semmai, due aspetti speciali della gerarchia, senza introdurre un nuovo tipo di fonte: uno formale, consistente nell’alterazione del procedimento

---

<sup>(819)</sup> Cfr., V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale. L’ordinamento costituzionale italiano*, op. cit., p. 240.

<sup>(820)</sup> Così, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, op. cit., pp. 198-199. Sulla stessa linea anche G. ZAGREBELSKI, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1987, p. 62 e ss.

<sup>(821)</sup> Il problema è posto da M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali* op. cit., pp. 124-125.

<sup>(822)</sup> Cfr., G. QUADRI, *La forza di legge*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 10 e ss.

<sup>(823)</sup> Cfr., V. G. FERRARI, *Le leggi rinforzate nell’ordinamento italiano*, op. cit., p. 840 e ss.

<sup>(824)</sup> Cfr., G. ZAGREBELSKI, *Manuale di Diritto Costituzionale*, Vol. I, Torino, Utet, 1987, p. 64.

<sup>(825)</sup> Così, si esprime M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali* op. cit., pp. 124-125.

tipico *ex art. 70 e ss. Cost.*, l'altro sostanziale, rappresentato dal dover essere il suo contenuto non tanto conforme alla deliberazione referendaria, quanto dichiarativo-istitutivo della avvenuta modificazione territoriale.

### **5.9. La legge ordinaria dello Stato 3 agosto 2009, n. 117: il distacco dei Comuni dell'Alta Valmarecchia dalla Regione Marche e sua aggregazione alla Regione Emilia-Romagna**

La procedura di variazione territoriale regionale, nella forma della migrazione di un Comune da una Regione ad un'altra, ha assunto carattere di attualità solo dopo essere rimasta un'ipotesi teorica per quasi sei decenni dalla sua previsione costituzionale e, per certi versi, appariva una delle norme destinate a permanere dormienti. La semplificazione del procedimento di avvio della richiesta di referendum ad opera della sentenza n. 334/2004 della Corte costituzionale ha certamente contribuito, congiuntamente alla richiesta di maggiori forme di autonomia da parte di quei territori confinanti con Regioni a Statuto speciale, all'attuazione della norma *de qua* <sup>(826)</sup>.

Delle molte iniziative di variazione territoriale, da ultima quella della Provincia di Belluno per il distacco dal Veneto e sua aggregazione al Trentino-Alto Adige/Südtirol, soltanto una, e precisamente quella dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia, ha condotto alla modifica dei confini con l'approvazione della legge ordinaria dello Stato 3 agosto 2009, n. 117 (di soli tre articoli) recante "Distacco dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione". La principale ragione di successo dell'iniziativa è sicuramente legata al fatto che la modifica di confini in questione non riguarda l'annessione a Regioni ad ordinamento

---

<sup>(826)</sup> Cfr., F. R. TRABUCCO, *Riflessioni sulla prima attuazione dell'art. 132, secondo comma, Cost., dopo sessantun anni di vita: l'esame del disegno di legge di variazione territoriale regionale e l'acquisizione dei pareri regionali sulla scorta del "caso Alta Valmarecchia"*, op. cit., pp. 603-604.

differenziato e quindi non è riconducibile a rivendicazioni fiscali, o all'aspettativa di altri particolari vantaggi riservati alle popolazioni di tali Regioni: aspettative sono stati costantemente evidenziati nel corso del dibattito parlamentare. Una seconda ragione, collegata strettamente alla prima, è la fortissima ed esclusiva spinta identitaria delle popolazioni interessate, tanto più evidente per il fatto che la variazione non risultava motivata da interessi di ordine economico, ma esclusivamente dalla volontà di vedere riconosciuta la propria identità territoriale. Infine, anche il consenso espresso dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia di Rimini ha contribuito al successo dell'iniziativa<sup>(827)</sup>.

Il percorso, che ha portato all'approvazione della legge n. 117/2009, aveva avuto avvio nel corso della XV legislatura dopo la celebrazione dei referendum nei Comuni coinvolti, avvenuta in data 17-18 dicembre 2006. A seguito della pubblicazione degli esiti referendari dei sette Comuni il 28 dicembre 2006, il Ministro dell'Interno *pro tempore* e quello degli Affari regionali avevano richiesto, il 14 marzo 2007, ai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna e Marche, di esprimere il parere su di uno schema legislativo che successivamente era stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 aprile 2007 e presentato alle Camere il 17 dello stesso mese dove aveva preso il numero di A.C. n. 2527. Tale disegno era poi decaduto per la fine anticipata della legislatura. Successivamente, con l'avvio della XVI, il Governo non aveva provveduto a presentare una nuova iniziativa legislativa, ma erano stati immediatamente presentati quattro progetti di iniziativa parlamentare: due al Senato della Repubblica (A.S. n. 1552-Pizzolante e A.S. n. 628-Berselli) e due alla Camera dei Deputati (A.C. n. 63-Pizzolante e A.C. n. 177-Pini). Gli ultimi due, presentati il 29 aprile 2008, erano stati assegnati il 27 maggio 2008 alla Commissione Affari costituzionali. I lavori all'interno della I Commissione avevano avuto immediatamente avvio e, una volta acquisiti i pareri regionali intervenuti nel frattempo, il dibattito era proseguito fino all'adozione di un primo testo base, nella seduta del 4 febbraio 2009, in seguito modificato, tenendo conto dei pareri già manifestati dalla Commissione Bilancio e da quella per gli Affari regionali, fino alla

---

<sup>(827)</sup> Cfr., per le ragioni del successo del distacco, R. FILIPPINI, *La modifica dei confini regionali per il distacco di Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi ed intese attuative*, op. cit., pp. 11-13.

approvazione del testo unificato con emendamenti nella seduta del 6 maggio 2009; la deliberazione approvata dalla Camera era stata inviata al Senato il giorno successivo e definitivamente approvata nel medesimo testo da quest'ultimo nella seduta del 29 luglio 2009. Dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, la legge n. 117/2009 entrava in vigore, con procedura d'urgenza, il 15 agosto 2009<sup>(828)</sup>.

## **5.10. Le conseguenze del distacco-aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia**

Il passaggio dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia, coinvolgendo un contesto territoriale particolarmente esteso, ha posto, in fase di attuazione della "secessione", alcuni problemi resi ancora più complessi dalla scelta del legislatore di non prevedere un regime transitorio, ma, al contrario, di abbreviare la *vacatio legis* dai normali quindici giorni ad uno solo<sup>(829)</sup>. La legge n. 117/2009, infatti, all'art. 2<sup>(830)</sup> si limitava e si limita a prevedere: a) per quanto riguarda gli affari di

---

<sup>(828)</sup> Cfr., per il percorso di approvazione della legge n. 117/2009, R. FILIPPINI, *La modifica dei confini regionali per il distacco di Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi ed intese attuative*, op. cit., pp. 16-17.

<sup>(829)</sup> Cfr., T. DI FEDE-A. MAGLIERI, *L'aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia: l'effetto sui procedimenti amministrativi e sull'assetto delle istituzioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2009 (Supplemento), p. 46.

<sup>(830)</sup> Recita l'art. 2 della legge n. 117/2009: "Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'Interno, con proprio decreto, nomina un Commissario con il compito di promuovere gli adempimenti necessari all'attuazione dell'articolo 1. Il commissario è nominato previa intesa tra il Ministro dell'Interno e la Provincia di Rimini, anche al fine di individuare l'amministrazione che, nell'ambito dei propri stanziamenti di bilancio, dovrà sostenere gli oneri derivanti dall'attività dello stesso Commissario. Le Regioni Marche ed Emilia-Romagna e le Province di Pesaro e Urbino e di Rimini provvedono agli adempimenti di rispettiva competenza. Ove gli adempimenti richiedano il concorso di due o più tra i predetti enti, questi provvedono d'intesa tra loro e con il Commissario nominato ai sensi del presente comma (comma 1). L'Assemblea dei Sindaci dei Comuni di cui all'articolo 1, ove costituita, designa, secondo le modalità stabilite con determinazione dell'Assemblea medesima, un coordinatore delegato a partecipare, con funzioni consultive, alle attività di cui al comma 1 (comma 2). Le Regioni Marche ed Emilia-Romagna e le Province di Pesaro e Urbino e di Rimini provvedono agli adempimenti di cui al comma 1 entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Ove uno o più tra tali adempimenti non siano stati espletati entro il predetto termine, il Commissario di cui al comma 1 fissa un ulteriore congruo

competenza delle amministrazioni statali, il passaggio immediato dagli uffici ubicati nella Regione Marche ed, in particolare, nella Provincia di Pesaro-Urbino, ai corrispondenti uffici siti nella Regione Emilia-Romagna, o meglio nella Provincia di Rimini; b) per quanto concerne gli affari di competenza delle amministrazioni regionali o provinciali, l'adozione degli "adempimenti di rispettiva competenza", qualora si fosse reso necessario "il concorso tra due o più tra i predetti enti", doveva implicare la loro assunzione "d'intesa tra loro e con il Commissario", comunque non oltre 180 giorni dall'entrata in vigore della legge <sup>(831)</sup>; c) la nomina, da parte del Ministro dell'Interno *pro tempore*, d'intesa con la Provincia di Rimini, di un Commissario <sup>(832)</sup> che, oltre a promuovere l'attuazione della legge, doveva curare che le Regioni e le Province rispettassero il termine di 180 giorni e, in caso di inerzia, intervenisse fissando un nuovo termine ed, eventualmente, agisse in via sostitutiva in modo da concludere tutti gli adempimenti non oltre l'anno dall'entrata in vigore della legge; d) la mancanza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. All'interno di questa cornice, con riferimento al livello regionale, interveniva anche un'Intesa tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Marche <sup>(833)</sup> cui faceva seguito, al fine di rafforzarne i contenuti, prima la legge regionale 4 novembre 2009, n. 17 <sup>(834)</sup> con la quale l'Emilia-Romagna si occupava interamente

---

*termine; agli adempimenti che risultino non ancora espletati allo scadere di tale ulteriore termine provvede il commissario stesso, con proprio atto, in ogni caso assicurando che tutti gli adempimenti necessari siano posti in essere entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge (comma 3). Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge sono rideterminate le tabelle delle circoscrizioni dei collegi elettorali delle Province di Pesaro e Urbino e di Rimini, ai sensi dell'articolo 9 della legge 8 marzo 1951, n. 122, e successive modificazioni (comma 4). Gli atti e gli affari amministrativi pendenti, alla data di entrata in vigore della presente legge, presso organi dello Stato costituiti nell'ambito della Provincia di Pesaro e Urbino o della Regione Marche e relativi a cittadini ed enti compresi nel territorio dei comuni di cui all'articolo 1 sono attribuiti alla competenza dei rispettivi organi e uffici costituiti nell'ambito della Provincia di Rimini o della Regione Emilia-Romagna (comma 5). Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica né deroghe ai vincoli stabiliti dal patto di stabilità interno (comma 6)".*

<sup>(831)</sup> Termine di scadenza, quindi, 11 febbraio 2010.

<sup>(832)</sup> Il Commissario era individuato nella figura della dott.ssa Rosaria Cicala.

<sup>(833)</sup> Approvata dalla deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 213 dell' 8 febbraio 2010 e dalla deliberazione della Giunta della Regione Marche n. 307 del 9 febbraio 2010.

<sup>(834)</sup> In B.U.R. n. 184 del 4 novembre 2009.

delle problematiche inerenti il nuovo territorio aggregato e poi la legge regionale 12 febbraio 2010, n. 5 <sup>(835)</sup>, il cui art. 5 ratificava l'Intesa.

In questo lavoro si prenderanno in considerazione tre profili delle questioni che il distacco-aggregazione ha comportato: 1) l'effetto sui procedimenti amministrativi; 2) l'effetto sulla gestione dei servizi pubblici e sulle risorse finanziarie; 3) l'effetto sulla rappresentanza politica nei Consigli provinciali.

Partiamo dal primo. Il transito dei Comuni da una Regione ad un'altra non poteva non incidere sui procedimenti amministrativi, peraltro con tali e tante ipotesi e peculiarità da potersi solo accennare all'argomento. In materia, avrebbe dovuto trovare applicazione il principio secondo il quale *tempus regit actum*, cioè ciascuna fase del procedimento avrebbe dovuto essere disciplinata dalla normativa in vigore al momento della fase stessa <sup>(836)</sup>. Alla luce di tutto ciò, avrebbe dovuto trovare applicazione, in mancanza di deroghe, la legislazione emiliano-romagnola con il rischio, però, di compromettere seriamente la continuità dell'azione amministrativa. La legge n. 117/2009 non si era curata della questione. A questa, aveva dovuto provvedere l'art. 2, comma 5, lett. b), della legge regionale n. 17/2009 secondo cui “*i procedimenti amministrativi in corso per il rilascio di atti di natura autorizzatoria e abilitativa sono conclusi dalle amministrazioni locali, dalla Provincia di Rimini o dalla Regione Emilia-Romagna in applicazione delle norme della Regione Marche vigenti al momento dell'entrata in vigore della legge n. 117/2009, previa acquisizione degli atti e di eventuale parere delle amministrazioni precedentemente competenti, ferma restando la loro autonomia; i provvedimenti autorizzatori e abilitativi fissano ove necessario un congruo termine per l'adeguamento della disciplina della Regione Emilia-Romagna*”. Veniva, altresì, in rilievo l'art. 6, comma 3, della stessa legge, secondo il quale le amministrazioni competenti “*concludono i procedimenti di pianificazione in corso secondo le disposizioni definite dalla Regione Marche in vigore alla data del 15 agosto 2009*”. In questo modo, veniva stabilita una deroga al principio generale del *tempus regit actum*, poiché l'ordinamento della Regione Emilia-Romagna operava un rinvio alle disposizioni di

---

<sup>(835)</sup> In B.U.R. n. 21 del 12 febbraio 2010.

<sup>(836)</sup> Cfr., G. D. COMPORTELLI, *Tempus regit actionem. Contributo allo studio del diritto intertemporale dei procedimenti amministrativi*, Torino, Giappichelli, 2001.

fonti della Regione Marche, attraverso una sorta di applicazione *extra moenia* della legislazione delle Marche. Questo poteva portare a pensare ad una violazione del limite territoriale gravante sulle leggi regionali. In realtà, si trattava di una libera scelta della Regione Emilia-Romagna, che si muoveva in armonia con il principio di leale collaborazione nei rapporti tra Regioni (<sup>837</sup>). Fin qui le regole sui procedimenti per il rilascio di atti di natura autorizzatoria ed abilitativa. Ma l'art. 2, comma 5, lett. b), della legge regionale n. 17/2009 conteneva un'altra disposizione, secondo cui “*con successivi accordi tra le due Regioni, potranno essere disciplinate le modalità di conclusione dei procedimenti concernenti sovvenzioni, sussidi ed ausili finanziari in genere*”, mentre, all'Intesa, era riservato il compito di dettare le varie discipline di settore.

Veniamo al secondo aspetto. Il distacco-aggregazione dei sette Comuni dell'Alta Valmarecchia ha inciso anche sulla erogazione dei servizi pubblici, nonché sul riparto delle risorse finanziarie. A tal proposito, le istituzioni coinvolte hanno dovuto muoversi tenendo conto di due principi fondamentali, quello di continuità del servizio, da un lato, e quello di adeguatezza delle risorse, dall'altro. Le misure adottate si rinvenivano, innanzitutto, nell'Intesa tra la Regione Marche e la Regione Emilia-Romagna, anche se non andavano trascurate alcune iniziative assunte a livello della Provincia di Pesaro-Urbino e di Rimini. L'allegato 3 dell'Intesa, ad esempio, concernente il trasporto pubblico locale, stabilisce che, fino al 30 giugno 2013, le attività oggetto del contratto di servizio con la società Adriabus siano svolte dalla stessa e che, a fronte di ciò, la quota territoriale delle accise sulla benzina e sul gasolio venga assicurata alla Regione Marche, anziché alla Regione Emilia-Romagna. Oppure, per citare un altro esempio, l'allegato 5 dell'Intesa, riguardante i servizi sociali e socio-educativi, prevedeva che, per tutto l'anno 2009, la Regione Marche dovesse corrispondere l'interessa dei fondi di provenienza statale e gli 8/12 provenienti dal proprio bilancio, mentre l'erogazione dei rimanenti 4/12 era a carico della Regione Emilia-Romagna. Con specifico riferimento, poi, agli standard previsti per lo svolgimento di certe attività, l'art. 2, comma 4, lett. d), disponeva che con decreto del Presidente della Giunta regionale si procedesse alla “*individuazione dei provvedimenti autorizzatori, abilitativi e delle certificazioni ad efficacia*

---

(<sup>837</sup>) Cfr., T. DI FEDE-A. MAGLIERI, *L'aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia: l'effetto sui procedimenti amministrativi e sull'assetto delle istituzioni*, op. cit., p. 49.

*permanente” che si riteneva dovessero essere adeguati “alla disciplina della Regione Emilia-Romagna, entro un termine da stabilire”*, aggiungendo, al comma 6, che l’adeguamento alla disciplina della Regione Emilia-Romagna delle attività già autorizzate dalla Regione Marche, venissero disposte con proprio atto individuandone modalità e termini <sup>(838)</sup>.

Infine, il terzo ed ultimo punto, sulla rappresentanza politica in seno ai Consigli provinciali con particolare riferimento a quello di Rimini. Nel corso del dibattito parlamentare che aveva portato alla legge n. 117/2009, in più di una occasione, era emersa la tematica della rappresentanza politica riguardo i consiglieri provinciali eletti nei collegi elettorali comprendenti il territorio dei sette Comuni distaccati, soprattutto alla luce del fatto che, nel giugno 2009, si erano celebrate le elezioni amministrative che avevano condotto al rinnovo delle amministrazioni provinciali di Pesaro-Urbino e di Rimini. L’entrata in vigore della legge aveva provocato una sorta di “strabismo elettorale” <sup>(839)</sup>, nel senso che, dal punto di vista della rappresentanza, gli elettori non si erano visti proiettati nel Consiglio provinciale dell’ente, cui il distacco-aggregazione aveva teso, grazie ad una legge del Parlamento. La legge n. 117/2009, in materia, all’art. 2, comma 4, si limitava a prevedere che, entro l’11 febbraio 2010, dovessero essere rideterminate le tabelle delle circoscrizioni dei collegi elettorali delle Province di Pesaro-Urbino e di Rimini ai sensi dell’art. 9 della legge n. 122/1951. Con decreto del Presidente della Repubblica dell’ 11 febbraio 2010, si rideterminavano effettivamente i collegi uninominali delle Province di Pesaro-Urbino e di Rimini. Restava, tuttavia, il problema che gli elettori dei sette Comuni dell’Alta Valmarecchia non avevano potuto partecipare alla elezione di propri rappresentanti nel Consiglio provinciale di Rimini. Con la deliberazione n. 16 del 23 marzo 2010, l’organo consiliare riminese approvava l’ordine del giorno avente ad oggetto l’integrazione del Consiglio, la cui composizione di 24 consiglieri rimaneva comunque inalterata, con “quattro consiglieri associati Valmarecchia”, due in qualità di rappresentanti delle

---

<sup>(838)</sup> Cfr., T. DI FEDE-A. MAGLIERI, *L’aggregazione dei Comuni dell’Alta Valmarecchia: l’effetto sui procedimenti amministrativi e sull’assetto delle istituzioni*, op. cit., pp. 50-52.

<sup>(839)</sup> Cfr., T. E. FROSINI, *Indagine conoscitiva sul distacco-aggregazione dei Comuni ex art. 132 Cost. Audizione del 11 febbraio 2009*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

maggioranze consiliari e due in veste di rappresentanti delle minoranze. A questi, veniva concessa la possibilità di partecipare alle sedute ed ai lavori del Consiglio con diritto di parola e riconoscimento dei rimborsi spese, ma senza diritto di voto <sup>(840)</sup>. In prospettiva futura, si dovrà tener conto di due aspetti: da un lato, il censimento del 2011 che potrebbe incrementare il numero degli abitanti e dall'altro, il fatto che, a seguito dell'entrata in vigore della legge di conversione della manovra finanziaria bis, la n. 148/2011 <sup>(841)</sup>, a decorrere dal primo rinnovo (nel 2014), *“il numero dei consiglieri provinciali e degli assessori provinciali...è ridotto della metà, con arrotondamento all'unità superiore”*.

---

<sup>(840)</sup> Cfr., T. DI FEDE-A. MAGLIERI, *L'aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia: l'effetto sui procedimenti amministrativi e sull'assetto delle istituzioni*, op. cit., pp. 58-62.

<sup>(841)</sup> In G.U. n. 216 del 16 settembre 2011. La legge ha convertito il decreto-legge n. 138/2011.



# CONCLUSIONI

## *Riformare l'art. 132, comma 2, della Costituzione?*

A conclusione di questo lavoro di ricerca, sembra utile interrogarsi sulla necessità o meno di riforma dell'art. 132, comma 2, della Costituzione ed, in caso di risposta affermativa, sulla direzione da seguire.

Dopo la riforma costituzionale del 2001, il primo tentativo di modifica della norma costituzionale in oggetto è avvenuto nel corso della XV legislatura con la presentazione del disegno di legge costituzionale A.C. 2523, riproposto senza alcuna modificazione anche nella XVI legislatura, divenendo il progetto di legge costituzionale A.C. 1221. Le prime applicazioni del procedimento di variazione territoriale, a partire dal 2005, avevano spinto il Governo di Romano Prodi ad intervenire sulla norma costituzionale *de qua*, al fine di evitare una “deriva delle minoranze”, ossia concentrare sulle sole popolazioni dei Comuni e/o delle Province, che avviano l'*iter* di variazione, sia il potere di impulso, sia quello di consultazione. In particolare, si proponeva di modificare l'art. 132, comma 2, Cost. con l'intenzione di chiamare a consultazione referendaria non solo le popolazioni direttamente interessate, come aveva indicato la Corte costituzionale nella sentenza n. 334/2004, ma anche quelle controinteressate alla variazione, o indirettamente interessate alla stessa. Il progetto di legge, è opportuno puntualizzarlo, non intendeva riproporre il modello dell'unico referendum dove entrambe le popolazioni delle due Regioni, coinvolte dalla variazione territoriale, potevano esprimersi, come già prevedeva la legge n. 352/1970. Le popolazioni direttamente interessate, che erano quelle dell'ente locale territoriale (Comune e/o Provincia) che richiedeva il distacco dalla Regione di appartenenza per aggregarsi ad un'altra, proprio come aveva indicato la sentenza della Corte costituzionale cui si è fatto riferimento, continuavano a manifestare il loro punto di vista in una consultazione referendaria *ad hoc*. Si prevedeva, però, in caso di esito positivo della stessa, che la richiesta di variazione territoriale venisse

sottoposta ad un ulteriore vaglio da parte di quelle popolazioni che, in qualche misura, potevano subire gli effetti della migrazione: in caso di distacco di Province, si dovevano pronunciare le popolazioni delle due Regioni interessate, nell'ipotesi, invece, di distacco di Comuni, si dovevano esprimere le popolazioni delle due Province (rispettivamente "cedente" ed "acquirente")<sup>(842)</sup>.

Il contenuto della proposta legislativa è in buona parte condivisibile, perché consente a tutte le popolazioni coinvolte la possibilità di esprimersi con lo stesso strumento di democrazia diretta, offrendo così al Parlamento un quadro più chiaro e più diretto degli interessi in gioco<sup>(843)</sup>. Qualche perplessità suscita il concetto di popolazioni indirettamente interessate o controinteressate alla variazione, recepito all'interno del disegno di legge costituzionale. Se, da una parte, la consultazione referendaria poteva implicare anche un intervento di quest'ultime, dall'altra, chiamare le popolazioni delle due Regioni in caso di migrazione di Province o delle Province contermini in caso di distacco-aggregazione di Comuni appare francamente eccessivo. Nell'ipotesi delle amministrazioni comunali, avrebbero potuto essere coinvolti solo i Comuni limitrofi, in quella, invece, delle Province, unicamente quelle confinanti, lasciando, poi, al parere dei Consigli regionali il compito di valutare l'interesse generale e complessivo dei due enti regionali coinvolti.

A questo punto, resta da chiedersi fino a che punto possa spingersi una modifica dell'art. 132, comma 2, del Testo costituzionale. In altri termini, è possibile abrogare la norma sul distacco-aggregazione di Comuni e/o Province da una Regione ad un'altra? Se guardiamo al recente disegno di legge costituzionale relativo alla c.d. soppressione delle Province (con la sola eccezione delle Province Autonome di Trento e Bolzano/Bozen) ed alla loro sostituzione con forme associative di Comuni per l'esercizio di funzioni di governo di area vasta, adottato dal Governo nella seduta del Consiglio dei Ministri dell'8 settembre 2011, si prevede, all'art. 1, comma 7, la

---

<sup>(842)</sup> Cfr., T. E. FROSINI, *Da una Regione a un'altra: il percorso costituzionale dei Comuni*, op. cit., p. 31.

<sup>(843)</sup> Si esprime negativamente sul progetto, V. NICOTRA, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale recante modifica all'art. 132, secondo comma, della Costituzione, in tema di distacco-aggregazione di Comuni e Province*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2007. Secondo l'autrice, il progetto intende rendere più difficile e più facilmente controllabile sul piano politico la conclusione positiva dell'intero processo. Sulla stessa linea, T. E. FROSINI, *Da una Regione a un'altra: il percorso costituzionale dei Comuni*, op. cit., pp. 31-33.

abrogazione integrale dell'art. 132, comma 2, della Costituzione <sup>(844)</sup>. Ad avviso di chi scrive, un intervento normativo di questo tipo suscita più di un dubbio. La riforma governativa, infatti, cancellando la norma, impedisce l'esercizio del diritto all'autodeterminazione delle collettività locali, con la sola esclusione dell'ipotesi di creazione di nuove Regioni e fusione di quelle esistenti di cui al comma 1 dell'art. 132, che rimane inalterato. Principio fondamentale dell'ordinamento, presupposto dalla Costituzione e rafforzato anche dalla Carta europea delle autonomie locali del 1985, è la volontà di sottrarre allo Stato la facoltà di determinare autoritativamente l'identificazione territoriale delle singole Regioni. Pertanto, la previsione di meccanismi variatori, in cui Regioni ed enti locali territoriali sono direttamente coinvolti, costituisce un elemento dal quale non è possibile prescindere. Ciò significa che il procedimento di variazione territoriale potrebbe essere anche parzialmente modificato (e non stralciato dalla Costituzione), senza però stravolgere una precisa opzione di fondo effettuata dall'Assemblea Costituente in sede di attuazione di valori costituzionali supremi <sup>(845)</sup>, ossia l'iniziativa a favore degli enti locali insediati nel territorio regionale, essenziale in un sistema a democrazia pluralista come quello italiano (si veda l'art. 5 della Costituzione che non si limita a riconoscere, ma anche a promuovere le autonomie locali) e la possibilità, tramite referendum, di sentire il punto di vista delle popolazioni interessate <sup>(846)</sup>. Si tratta di aspetti fondamentali dell'ordinamento costituzionale, di principi supremi dello stesso, che costituiscono una diretta emanazione del principio democratico, perno basilare di uno Stato di Diritto.

---

<sup>(844)</sup> Recita testualmente l'art. 1, comma 7, del disegno di legge costituzionale governativo: "All'art. 132 della Costituzione, il secondo comma è soppresso". Per un primo commento al disegno di legge, si veda F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, n. 4/2011, pp. 599-604.

<sup>(845)</sup> Cfr., L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, op. cit., p. 53.

<sup>(846)</sup> A queste stesse conclusioni, pare pervenire anche A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, op. cit., pp. 205-206.



## BIBLIOGRAFIA

- S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffr , 2008.
- E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilit  del procedimento legislativo e la sua impermeabilit  alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost. "sentiti" ma non ascoltati*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2010.
- G. AMATO, *Forme di Stato e forme di Governo*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1933.
- A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffr , 1948.
- V. ANGIOLINI, *Conflitto costituzionale di attribuzioni e controinteressato: la Corte (forse) fa il primo passo*, in *Le Regioni*, n. 4/1989.
- R. BALDUZZI-F. SORRENTINO, voce *Riserva di legge*, in *Enc. Dir.*, Vol. XL, Milano, Giuffr .
- G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffr , 1976.
- F. BARBAGALLO, *La difficile costruzione dello Stato nazionale in Italia*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).
- A. BARBERA, *Istituzione di nuovi Comuni, variazione di circoscrizioni comunali e principio democratico*, in *Foro. Amm.*, n. 2/1969.

A. BARBERA, *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*, in P. BILANCIA-E DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, Giuffr , 2004.

M. BARBERO, *Enti locali "in fuga": questioni di "forma" e di "sostanza"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 9/2007.

S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, Cedam, 1961.

S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO-L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1984.

S. BARTOLE, *L'ordinamento regionale*, in S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Le autonomie territoriali. Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1997.

S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identit  culturale e storica: tentativi pi  o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identit  culturale e storica*, Milano, Giuffr , 1999.

S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto Regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005.

F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, La Nuova Italia, 1970.

F. BASSANINI-F. PINTO, voce *Regione*, in *Enc. Giur.*, Vol. XXVI, Roma, Treccani, 1991.

F. BENELLI, *Un conflitto da atto legislativo (davvero peculiare), una decisione di inammissibilit  (ricca di implicazioni)*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004.

F. BENVENUTI, *Le modificazioni delle circoscrizioni comunali e l'istituzione di nuovi Comuni nell'attuale sistema costituzionale*, in *Giur. It.*, II, 1955.

F. BENVENUTI, *Problemi connessi al passaggio organico delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni*, in *Foro Amm.*, III, 1971.

G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zannichelli, 1990.

G. BERTI-L. TUMIATI, voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, Giuffr , 1962.

M. BERTOLISSI, voce *Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIX, Milano, 1988.

M. BERTOLISSI, *Art. 132 Cost.*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990.

M. BERTOLISSI-R. MENEGHELLI, *Lezioni di Diritto Pubblico Generale*, Torino, Giappichelli, 1996.

M. BERTOLISSI, *Un giorno dopo l'altro*, Napoli, Jovene, 2010.

R. BIAGI GUERRINI, *I modelli del referendum statale come limite ai referendum regionali*, in *Giur. Cost.*, n. 1/1978.

F. BIENTINESI, *Ancora in tema di istituzione di nuovi Comuni*, in *Giur. Cost.*, n. 6/1995.

R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003.

R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996.

R. BIN, *La Corte si oppone all'uso politico del conflitto di attribuzioni*, in *Le Regioni*, n. 6/1998.

R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2007.

R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009.

R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010.

P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Territorio dello Stato*, in *Enc. Dir.*, Vol. XLIV, Milano, Giuffrè, 1992.

G. BOGNETTI, *Che cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2008.

M. BORGATO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, in *www.diritto.it*, 2009.

R. BORTOLUSSI, *Referendum ex art. 132, seconda comma, Cost. e art. 41 e ss., legge 25 maggio 1970, n. 352*, in *Il Diritto della Regione*, nn. 1-2/2007.

A. BOZZI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 1985.

J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1998.

O. BUCCI, *Considerazioni storico-introductive*, in P. DE CAMELIS (a cura di), *L'autonomia regionale*, Roma, Edizioni Kappa, 1989.

C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003.

L. BUZZETTI, *Regionalismo e federalismo. Alcune riflessioni sulle implicazioni territoriali*, in F. BENCARDINO (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1997.

A. CALEGARI, *Vecchie certezze e nuove incertezze in ordine alle “popolazioni interessate” nella variazione delle circoscrizioni comunali*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2000.

C. CALVIERI, *Le modificazioni delle circoscrizioni territoriali comunali fra vecchia e nuova disciplina. L'importanza del principio di leale collaborazione tra Regioni per la soluzione delle “liti confinarie” fra Comuni contigui*, in *Giur. Cost.*, n. 1/1993.

C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, Giappichelli, 2002.

M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007.

A. CANDIDO, *Sulla creazione di nuove Regioni: recenti istanze di autonomia ed incostituzionalità della legge n. 352/1970*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 21 luglio 2011.

A. CANDIDO, *La Corte dilata la nozione di “popolazioni interessate” ed il referendum ex art. 132, comma 1, Cost., si fa estremamente difficile*, in [www.dirittiregionali.org](http://www.dirittiregionali.org), 27 ottobre 2011.

A. CARACCILOLO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione nazionale*, Torino, Einaudi, 1959.

B. CARAVITA DI TORITTO, voce *Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enc. Giur.*, XXXI, Roma, Treccani, 1994.

B. CARAVITTA DI TORITTO, *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il gardo di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento"*, in *www.federalismi.it*, n. 22/2007.

S. CARBONARO, *Il referendum nella Costituzione e negli Statuti delle Regioni speciali*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, Cedam, 1972.

C. CARBONE, voce *Referendum.*, in *Noviss. Dig. It.*, XIV, Torino, Utet, 1967.

P. CARETTI, *La "sovranità" regionale come illusorio sucedaneo di una "specialità perduta": in margine della sent. della Corte n. 365/2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008.

A. CARIOLA, *Osservazioni sul ruolo dell'Ufficio centrale nel procedimento referendario in una fase istituzionale che assume i contorni della stagione costituente*, in *Foro. It.*, 1994.

C. CARISTIA, *Corso di Istituzioni di Diritto Pubblico*, Catania, 1932.

L. CARLASSARE, voce *Legge (riserva di)*, in *Enc. Giur.*, Vol. XVIII, Roma, Treccani, 1990.

L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, Cedam, 2011.

P. CARNEVALE, *L'iniziativa nel giudizio sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo*, in *Foro. It.*, V, 1997.

T. CARNEVALI, *Trattato di Diritto Comunale italiano*, Mantova, Stabilimento Tipografico Mondovì, 1898.

R. CARRE' DE MALBERG, *Considération théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, Vol. I, Paris, 1922.

M. CARTABIA, *The multilevel protection of fundamental rights in Europe: The European pluralism and the need for a judicial dialogue*, in C. CASONATO (a cura di), *The protection of fundamental rights in Europe: Lessons from Canada*, Trento, Università degli Studi di Trento.

S. CASSESE, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffré, 2009.

A. CELOTTO, *Verso la legittimazione del singolo cittadino a proporre conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. It.*, 2000.

A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffré, 2008.

V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del Diritto Amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2011.

O. CHESSA, *La tutela dei diritti oltre lo Stato. Fra "diritto internazionale dei diritti umani" e "integrazione costituzionale europea"*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Vol. I, Torino, Giappichelli, 2001.

A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffré, 1974.

C. CHIOLA, *I presentatori della richiesta di referendum*, in *Dir. Soc.*, n. 1/1973.

P. CIARLO, *Interessi territoriali e sistemi politici*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffré, 2001.

- S. M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, Cedam, 1972.
- I. COLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010.
- G. D. COMPORTELLI, *Tempus regit actionem. Contributo allo studio del diritto intertemporale dei procedimenti amministrativi*, Torino, Giappichelli, 2001.
- B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010.
- G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, Giuffr , 1965.
- F. CONTUZZI, *Trattato di Diritto Costituzionale*, Torino, Utet, 1895.
- G. CORREALE, voce *Parere*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, Giuffr , 1981.
- A. COSTANZO, *Modelli, principi, e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1990.
- P. COSTANZO, *Profili costituzionalistici dell'istituzione di nuove Province*, in *Quad. Reg.*, n. 4/1986.
- V. CRISAFULLI, *Le funzioni "costituzionali" delle Regioni*, in *Corr. Amm.*, 1949.
- V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Riv. Amm.*, 1955.
- V. CRISAFULLI; *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960.
- V. CRISAFULLI, *Vicende della "Questione regionale"*, in *Le Regioni*, n. 4/1982.

V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale. Introduzione al Diritto Costituzionale italiano*, Vol. I, Padova, Cedam, 1984.

V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, Vol. II, Padova, Cedam, 1993.

F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze, Vallecchi, 1969.

F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, Giuffr , 1971.

F. CUOCOLO, voce *Regioni a Statuto ordinario*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. XIII, Torino, Utet, 1997.

G. D'ALBERTO, *Il ruolo di Regioni e Comuni nella procedura di modificazione territoriale di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione. (A proposito di Corte costituzionale, sentenza n. 246/2010 ed ordinanze nn. 264/2010 e n. 11/2011)*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), n. 1/2011.

A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi edimensioni inedite*, Padova, Cedam, 2003.

A. D'ATENA, (voce) *Regione*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXIX, Milano, Giuffr , 1988.

A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni*, Milano, Giuffr , 1991.

A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi di transizione al federalismo*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e Regionalismo in Europa*, Milano, Giuffr , 1994.

A. D'ATENA, *Beitrage zur Diskussion*, in T. FLEINER-GERSTER (a cura di), *Die multikulturelle und multi-ethnische Gesellschaft*, Friburg, 1995.

A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1999.

A. D'ATENA, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005.

A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007.

A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Rass. Parlam.*, n. 2/2008.

A. D'ATENA, *Indagine conoscitiva sulla modifica dell'art. 132, comma 2, Cost. Audizione del 24 giugno 2009*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

L. DE BERNARDIN, *Gli enti locali del Titolo V Parte II della Costituzione sono diventati poteri dello Stato?*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2003.

M. DE FRANCESCO, *Referendum provinciale impasse in Cassazione*, in *corriere del veneto.it*, 18 febbraio 2011.

G. DELLA CANANEA, *Dal territorio statale allo spazio giuridico europeo*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007.

E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 1974.

G. C. DE MARTIN, *Carta Europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/1988.

G. C. DE MARTIN, *I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta*, in O. CHESSA (a cura di), *Verso il federalismo "interno". Le autonomie locali nelle Regioni ordinarie e speciali*, Torino, Giappichelli, 2009.

G. DEMATTEIS, *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e Regioni istituzionali*, in AA. VV. *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Milano, Giuffr , 1992.

G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. BIN-  
C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996.

S. DE NARDI, *La Consulta tutela "il diritto all'autodeterminazione dell'autonomia locale": ma ancora non basta*, in *Il Diritto della Regione*, nn. 5-6/2004.

G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 2010.

M. DEVOTO, *L'Ufficio centrale per il referendum*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 14/1971.

R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene, 2006.

T. DI FEDE-A. MAGLIERI, *L'aggregazione dei Comuni dell'Alta Valmarecchia: l'effetto sui procedimenti amministrativi e sull'assetto delle istituzioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2009 (Supplemento).

B. DI GIACOMO RUSSO, *La difesa costituzionale delle Autonomie locali*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2007.

A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 1969.

V. DI SALVO, voce *Costituzione*, in A. CELOTTO (a cura di), *La Costituzione nel Digesto*, Torino, Utet, 2008.

M. R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia. Dall'antico regime al fascismo*, Torino, Giappichelli, 2007.

G. P. DOLSO, *Il dibattito in Assemblea Costituente sulla delimitazione territoriale delle Regioni*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffré, 1999.

G. D'ORAZIO, *In tema di variazioni del territorio regionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffré, 1977.

C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1948.

C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana-Saggi*, Padova, Cedam, 1954.

V. FALZONE-P. GROSSI, (voce) *Assemblea Costituente*, in *Enc. Giur.*, Vol. III, Milano, Giuffré, 1958.

V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Milano, Mondadori, 1987.

E. FERIOLI, *Art. 133 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

A. FERRARA, *Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle Regioni in nuove macroentità territoriali*, in *Diritto e Società*, n. 3/1995.

A. FERRARA, *Questione settentrionale. Dalla grande alla piccola secessione: la migrazione territoriale dei Comuni come istanza di specializzazione in deroga ai principi del federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2007.

G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, Feltrinelli, 2006.

V. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffré, 1956

V. G. FERRARI, *Le leggi rinforzate nell'ordinamento italiano*, in *Studi sulla Costituzione*, Vol. II, Milano, Giuffré, 1958.

L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, in F. PINTO (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 2004.

R. FILIPPINI, *La modifica dei confini regionali per il distacco dei Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi, intese attuative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2009.

S. FOIS, *La "riserva di legge". Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, Giuffré, 1962.

U. FORTI, *La funzione giuridica del territorio comunale*, in *Studi di Diritto Pubblico*, Vol. II, Roma, 1937.

G. FRANCHI SCARSELLI, *L'individuazione delle "popolazioni interessate": un altro ostacolo al riordino delle circoscrizioni comunali*, in *Le Regioni*, n. 2/1996.

A. FRANCO, *Raccolta ed autenticazione delle firme per la richiesta di referendum e procedimento di controllo presso l'Ufficio centrale*, in *Giur. Cost.*, 1981.

T. E. FROSINI, *Indagine conoscitiva sul distacco-aggregazione dei Comuni ex art. 132 Cost. Audizione del 11 febbraio 2009*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

T. E. FROSINI, *Indagine conoscitiva sulla modifica dell'art. 132, comma 2, Cost. Audizione del 24 giugno 2009*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

T. E. FROSINI, *Da una Regione ad un'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2010.

C. FUSARO, *La fusione dei Comuni dopo la riforma delle autonomie*, in *Reg. Gov. Loc.*, 1993.

V. GAMBI, *L'equivoco fra compartimenti statistici e Regioni costituzionali*, Faenza, Editrice Fratelli Lega, 1963.

E. GAZ, *Ripartire da Lamon. Oltre i Referendum*, 2007.

G. GEMMA, *Impugnabilità in sede di conflitto di attribuzioni di ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum che dichiarino legittime richieste referendarie*, in AA. VV. *Studi in onore di A. Pensavecchio Li Bassi*, Torino, Giappichelli, 2005.

M. S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959.

M. S. GIANNINI, voce *Sovranità (dir.vig.)*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, Giuffré, 1990.

G. GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali*, Vol. IV, Firenze, Cammelli, 1889-1897.

T. GIOVANNETTI, *I “soggetti esclusi” nei conflitti di attribuzione*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2007.

M. GIRIODI, *Il Comune nel diritto civile moderno*, Torino, Utet, 1891.

D. GIROTTO, *Art. 70 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.

D. GIROTTO, *Art. 71 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.

E. GIZZI, *Manuale di Diritto Regionale*, Milano, Giuffré, 1991

T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle autonomie locali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2005.

T. F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate” ed i referendum per le variazioni territoriali ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, n. 3/2005.

T. F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e “contro limiti allargati”: che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?”*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007.

A. GORACCI, *Autonomia speciale e procedimento di distacco-aggregazione di Comuni*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2007.

M. GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2004.

E. GROSSO-V. MARCENŎ, *Art. 139 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006

R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in A. CICU-F. MESSINEO (già diretto da) e L. MENGONI (continuato da), *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, Milano, Giuffrè, 1998.

P. HABERLE, voce *Stato costituzionale. I) Principi generali*, in *Enc. Giur.*, Vol. XXX, Roma, Treccani, 2000.

C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La "secessione" dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2008.

C. M. IACCARINO, voce *Comune (dir. vig.)*, in *Enc. Dir.*, Vol. VII, Milano, Giuffrè, 1961.

A. IANNUZZI, *Disp. XI Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

E. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010.

N. ITRI-E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

A. LA PERGOLA, *Costituzione ed adattamento automatico dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1961.

A. LA PERGOLA, *Residui “contrattualistici” e struttura federale nell’ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, Giuffré, 1969.

C. LAVAGNA, *Le Costituzioni rigide*, Roma, Edizioni Ricerche, 1964.

A. LENTINI, *Commento del testo unico della legge comunale e provinciale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1934.

A. LENTINI, *L’Amministrazione locale*, Como, Editrice Cesare Nani, 1937.

M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza dell’ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6/2002.

M. LUCIANI, *Art. 75 Cost. La formazione delle leggi, Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zannichelli, 2005.

M. LUCIANI, *Indagine conoscitiva sul distacco-aggregazione dei Comuni ex art. 132 Cost. Audizione del 11 febbraio 2009*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, Giuffré, 2008.

S. MABELLINI, *La prima esperienza di variazione territoriale delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 5/2010.

L. MACCIOTTA-C. VITTORELLI, *Commento teorico-pratico al nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*, Como, Editrice Cesare Nanni, 1934.

P. MAESTRI, *Statistica del Regno d’Italia-Popolazione-Movimento dello stato civile nell’anno 1863*, Firenze, 1864.

C. MAINARDIS, *Art. 114 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.

C. MAINARDIS, *Art. 132 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.

C. MAINARDIS, *Art. 133 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.

E. MALFATTI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996.

E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007.

M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2007.

S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, Giuffrè, 1996.

M. MANETTI, *La lunga marcia verso l'insindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2008.

A. MANGIA, *Referendum*, Padova, Cedam, 1999.

A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in *Le Regioni*, n. 4/2010.

S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002.

- G. MANTELLINI, *Lo Stato ed il codice civile*, Vol. II, Firenze, Editrice Barberà, 1882.
- C. MARTINELLI, *La Francia*, in AA. VV. *Costituzioni comparate*, Torino, Giappichelli, 2009.
- T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, in *Scritti giuridici in onore di G. Salemi*, Milano, Giuffrè, 1960.
- T. MARTINES, voce *Consiglio regionale*, in *Enc. Dir.*, Vol. IX, Milano, Giuffrè, 1961.
- M. MAZIOTTI DI CELSO-G. MARIA SALERNO, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 2010.
- E. MAZZOCOLO, *La nuova legge comunale e provinciale*, Milano, Hoepli, 1894.
- A. MELONCELLI, voce *Giurisdizione (disciplina costituzionale della)*, in *Enc. Giur.*, Vol. XV, Roma, Treccani, 1989.
- F. MERLONI, *Introduzione. Obiettivi e risultati della comparazione delle esperienze europee di delimitazione dei confini territoriali delle pubbliche amministrazioni*, in F. MERLONI-A. BOURS (a cura di), *Amministrazione e territorio in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, n. 4/2011.
- C. MEZZANOTTE, *La nozione di "potere" e "conflitto" nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 1/1979.

L. MEZZETTI-M. BELLETTI-E. D'ORLANDO-E. FERIOLI, *La giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 2007.

G. MIELE, *La Regione*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. II, Firenze, Barbera Editore, 1950.

E. MINNEI, *Territorio*, in *Federalismo Fiscale*, n. 2/2008.

G. MOR, *Le modificazioni territoriali e statutarie per il Friuli-Venezia Giulia tra limiti alla revisione costituzionale, procedimenti super aggravati, procedimenti semplificati*, in AA. VV., *Studi in onore di P. Biscaretti Di Ruffia*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1987.

C. MORTATI, *Le leggi-provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968.

C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Vol. II, Padova, Cedam, 1976.

M. MOTRONI, *La migrazione dei Comuni di frontieraverso le Regioni a Statuto speciale*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2008.

C. MUSCARA', *Una Regione per il programma*, Padova, Marsilio, 1968.

R. NANIA, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giur. Cost.*, II, 1974.

R. NANIA, *Istituzione di nuovi Comuni e omessa disciplina del referendum consultivo*, in *Giur. Cost.*, n. 3/1975.

F. NAVARO, *Variazioni territoriali, referendum consultivo e referendum comunali e provinciali*, in *Il Diritto della Regione*, nn. 1-2/2007.

V. NICOTRA, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale recante modifica all'art. 132, secondo comma, della Costituzione, in tema di distacco-aggregazione di Comuni e Province*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2007.

M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/1976.

N. OCCHIOCUPO, *L'ente regionale e la designazione del suo capoluogo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1964.

M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003.

C. PADULA, *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti esponenziali*, in *Le Regioni*, n. 4/2003.

C. PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di Province e Comuni ad altra Regione o Provincia basta il consenso dei "secessionisti". Corte costituzionale, sent. n. 334/2004.*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 23 novembre 2004.

L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958.

L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 3/1961.

L. PALADIN, *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, Del Bianco Editore, 1965.

L. PALADIN, *La riforma regionale tra Costituzione e prassi*, in *Dir. e Soc.*, n. 2/1979.

L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.

L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1998.

L. PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova, Cedam, 2000.

F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo ed il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rass. Parl.*, n. 4/2000.

S. PARISI, *Lo strano caso del distacco dei Comuni di Noasca e Carema*, in *Le Regioni*, n. 4/2010.

M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Vol. I, Padova, Cedam, 1979.

M. PEDRAZZA GORLERO, *La consultazione delle "popolazioni interessate" nel procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in *Le Regioni*, n. 5/1983.

M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 131 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zannichelli, 1990.

M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 132 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zannichelli, 1990.

M. PEDRAZZA GORLERO, *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in *Le Regioni*, n. 6/1990.

M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, Vol. II, Padova, Cedam, 1991.

M. PEDRAZZA GORLERO, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di variazioni territoriali delle Regioni e dei Comuni*, in *Le Regioni*, n. 5/1993.

M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto. Lezioni*, Padova, Cedam, 1995.

M. PEDRAZZA GORLERO, *Il distacco-aggregazione di Province e Comuni da una Regione ad un'altra dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *L'Amministrazione locale*, 2002.

M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, Padova, Cedam, 2009.

F. PERGOLESI, *Diritto Costituzionale*, Vol. I, Padova, Cedam, 1968.

A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi ed il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010.

G. PETTINATO, *L'Italia è una, parola d'archeologo*, in *Il Sole 24Ore*, domenica 13 marzo 1994.

N. PIGNATELLI, *La dilatazione della tecnica della "interposizione" (e del giudizio costituzionale)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007.

R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*. Milano, Giuffré, 1993.

R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, Giuffré, 2000.

R. PINARDI, *Ancora un conflitto su atto legislativo (ovvero: la legge sul referendum alla luce della modifica dell'art. 132, comma 2, Cost.)*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2003.

R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2004.

R. PINARDI, *Un nuovo potere esterno allo Stato-Apparato? Promotori di referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost.*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2008.

R. PINARDI, *Migrazioni comunali e diritto "all'autodeterminazione delle collettività locali": una "zona franca" nel giudizio sui conflitti*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2010.

P. PINNA, *I conflitti di attribuzioni*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2007.

F. PINTO, *Brevi considerazioni sulle norme transitorie e....dintorni*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze, Passigli Editori, 2004.

G. PIPERATA, *Art. 23 del d.lgs. n. 267/2000*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 2002.

G. PIPERATA, *Il governo locale tra territorialità del diritto e spazio dell'economia*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007.

F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffré, 1979.

F. PIZZOLATO-V. SATTA, *Art. 75 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Torino, Utet, 2006.

- A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in G. BRANCA-A. SCIALOJA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zannichelli, 1977.
- U. POTOTSCHING, *Regole procedurali discendenti dalla Costituzione per l'istituzione di nuovi Comuni*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/1982.
- B. PRIMCERO, *Il rafforzamento nel procedimento di formazione degli atti legislativi statuali*, in *Studi Parlam. Pol. Cost.*, nn. 11-12/1971.
- G. QUADRI, *La forza di legge*, Milano, Giuffr , 1970.
- F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*. Vol. III, Torino, Utet, 1909.
- L. RAGGI, *Diritto Amministrativo*, Vol. II, Padova, Cedam, 1933-1935.
- O. RANELLETTI, *Note sul progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75 all'Assemblea Costituente*, in *Foro. It.*, IV, 1947.
- M. RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalit  dell'abrogazione popolare*, Milano, Giuffr , 1993.
- G. RENSI, *La democrazia diretta*, Milano, Adelphi, 1995.
- F. RESCIGNO, *Le "funzioni costituzionali" delle Regioni fra previsione ed attuazione*, Torino, Giappichelli, 2001.
- G. U. RESCIGNO, voce *Disposizioni transitorie*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIII, Milano, Giuffr , 1964.
- G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Zannichelli, 1998.

G. U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. Dir.Cost.*, 2000.

P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella "Costituzione europea"*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2001.

G. ROLLA, *Diritto Regionale e degli Enti Locali*, Milano, Giuffré, 2009.

S.ROMANO, voce *Comune*, in *Dig. It.*, Vol. VII, Torino, Utet, 1899.

S. ROMANO, *Corso di Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1941.

E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia, Milano*, Milano, Giuffré, 1967.

A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. L'ordinazione in sistema*. Vol. I, Torino, Giappichelli, 1993.

A. RUGGERI, *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le "metamorfosi" dei criteriordinatori delle fonti*, Torino, Giappichelli, 1994.

A. RUGGERI, voce *Regione*, in *Dig. Disc. Pubbl., App. di agg.*, Vol. II, 2008.

A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale- astratta e prospettiva assilogico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*. Vol. XI, Torino, Giappichelli, 2008.

A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2009.

A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009.

A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *www.federalismi.it*, n. 24/2011.

R. RUSSO, *Alcune considerazioni in tema di garanzie giurisdizionali e sindacato di costituzionalità su "leggi concrete"*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2003.

G. SALA, *Art. 3 del d.lgs. n. 267/2000*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 2002.

G. M. SALERNO, voce *Referendum*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIV, Milano, Giuffré, 1988.

G. M. SALERNO, *Il Referendum*, Padova, Cedam, 1992.

A. M. SANDULLI, voce *Legge*, in *Noviss. Dig. It.*, IX, Torino, Utet, 1957.

A. SANDULLI, *Sull'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Giur. It.*, IV, 1950.

G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Vol. II, 1902, Torino, Utet.

M. L. SCHIAVANO, *Variazioni territoriali delle Regioni*, in *Federalismo Fiscale*, n. 2/2010.

M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, Jovene, 1971.

A. SESTINI, *Le Regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in *Atti XIV Congr. Geogr. Ital.*, Bologna, Zannichelli, 1949.

C. SHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffré, 1984.

C. SHMITT, *Il Nomos della terra nel diritto internazionale dello "Jus publicum europaeum"*, Milano, Adelphi, 1991.

G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, Giappichelli, 2005.

F. SORRENTINO, *Effetti dell'abrogazione delle norme sottoposte areferendum*, in *Studi Parlam*, n. 14/1971.

F. SORRENTINO, *L'equilibrio istituzionale fra poteri e la sua garanzia giurisdizionale*, in L. LUATTI (a cura di), *L'equilibrio tra poteri nei moderni ordinamenti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1994.

F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009.

E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli, Jovene, 1958.

E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli, Morano, 1966.

F. STADERINI, *Diritto degli Enti Locali*, Padova, Cedam, 2007.

A. STERPA, *L'indisponibile autonomia: la riduzione delle Province*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2010.

M. TARUFFO, *I poteri dell'Ufficio centrale per il referendum in relazione a "modifiche sostanziali della legge oggetto del referendum"*, in *Referendum, Ordine pubblico, Costituzione*, Milano, Bompiani, 1978.

D. TEGA, *La Cedu e l'ordinamento italiano*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007.

D. TRABUCCO, *Brevi considerazioni sulla natura deliberativa del referendum ex art. 132, comma 2, Cost. e sue conseguenze*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2 maggio 2008.

D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali ex art. 132, comma 2, Cost., tra popolazioni interessate, quesiti referendari unitari e fonte competente*, in *Il Diritto della Regione*, nn. 3-4/2008.

D. TRABUCCO, *Il delegato comunale (sia effettivo sia supplente) non costituisce potere dello Stato. A margine delle ordinanze n. 1/2009 en. 14/2009 Corte cost.*, in *Il Diritto della Regione. Il nuovo cittadino*, nn. 3-4/2009.

F. R. TRABUCCO, *Sulla presunta incostituzionalità del quorum della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali ex art. 132 Cost.*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2007.

F. R. TRABUCCO, *L'insindacabilità avanti il giudice amministrativo degli atti adottati dall'Ufficio centrale per il referendum: tante incertezze per una comoda soluzione? Nota a T.A.R. Lazio, Sez. I, 9 gennaio-7 febbraio 2008, n. 1101*, in *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, n. 8/2008.

F. R. TRABUCCO, *Il distacco-aggregazione di Comuni da una Regione ad un'altra: ovvero il revival dell'autodeterminazione delle comunità locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 1/2008.

F. R. TRABUCCO, *Riflessioni sulla prima attuazione dell'art. 132, comma 2, Cost., dopo sessantuno anni di vita: l'esame del disegno di legge di variazione territoriale e l'acquisizione dei pareri regionali sulla scorta del caso "Alta Valmarecchia"*, in *Le Istituzioni del federalismo*, nn. 3-4/2009.

F. R. TRABUCCO, *L'impossibile referendum di variazione territoriale regionale: l'aggregazione provinciale alla Regione Trentino-Alto Adige (nota ad ord. 31 marzo-11 aprile 2011)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2011.

F. R. TRABUCCO, *L'impugnabilità in sede di conflitto di attribuzioni delle ordinanze di legittimità delle richieste referendarie di variazione territoriale, ex art. 132, comma 2, Cost., per violazione del diritto all'autodeterminazione della comunità locale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

S. TRAVERSA, voce *Legislazione*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXIV, Milano, Giuffré, 1974.

L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali e di governo: la dimensione degli interessi ed il ruolo del territorio*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007.

A. VALLEGA, *Regione e territorio*, Milano, Mursia, 1976.

L. VANDELLI, *Devolution ed altre storie-Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino, 2002.

L. VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2005.

G. VENTURA, *Referendum*, in V. ONIDA-B. RANDAZZO (a cura di), *Viva Vox Constitutionis. Temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2007*, Milano, Giuffré, 2008.

P. VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzioni tra poteri. Profili soggettivi ed oggettivi*, in E. BINDI-M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*. Atti del seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002, Milano, Giuffré, 2003.

G. VINCENZO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1914.

L. VIOLINI, *Abolizione Regioni: proposta impraticabile, la "riforma" Formigoni è una soluzione*, in *www. il sussidiario.net*, 26 agosto 2011.

P. M. VIPIANA, *Referendum consultivi regionali e comunali*, in *Diritto e Società*, n. 2/1990.

M. VOLPI, voce *Referendum nel Diritto Costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. XII, Torino, Utet, 1997.

G. ZAGREBELSKI, *Manuale di Diritto Costituzionale*, Vol. I, Torino, Utet, 1987.

G. ZAGREBELSKI, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1987.

G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988.